



Rijkswaterstaat
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Werken met de Waterwet

Juridische Leidraad voor Rijkswaterstaat

Water. Wegen. Werken. Rijkswaterstaat.



Voorwoord

Deze Leidraad Waterwet is geschreven door en voor ambtenaren van Rijkswaterstaat die in hun dagelijks werk met de Waterwet te maken krijgen.

Rijkswaterstaat heeft de verantwoordelijkheid voor aanleg en beheer van rijkswaterstaatswerken. Daarvoor zijn dagelijks duizenden mensen in de weer. De Waterwet verandert in het dagelijks werk wel iets, maar veel werk blijft gelukkig ook bij het oude. Rijkswaterstaat blijft vergunningen verlenen, peilbesluiten nemen en waterakkoorden sluiten. Gaat het om bijvoorbeeld waterbodems en verantwoordelijkheid voor aanleg en beheer van werken, dan staan wél fundamentele veranderingen op stapel.

Omdat de Waterwet een nieuwe fase inluidt voor onze organisatie, hebben juristen van de Corporate Dienst in samenwerking met de regionale diensten deze juridische leidraad over de Waterwet geschreven. Deze juristen zijn vaak al jaren betrokken bij de totstandkoming en toetsing van de teksten van de Waterwet, het Waterbesluit en de Waterregeling. De leidraad is zo opgesteld dat hij niet alleen geschikt is voor juridisch medewerkers, maar voor iedereen binnen Rijkswaterstaat die direct te maken heeft met de Waterwet: vergunningverleners, waterafdelingshoofden, projectleiders en adviseurs. De leidraad levert een waardevolle bijdrage aan de kennisontsluiting over de Waterwet binnen onze organisatie, maar geeft uiteraard geen volledig overzicht van het waterrecht en -beleid. Hij geeft vooral inzicht in de structuur en belangrijkste onderdelen van de Waterwet. De leidraad volgt de volgorde van de wet, maar hier en daar is daarvan afgeweken omdat dit de schrijvers logischer leek. Gekozen is voor de onderdelen van de wet die in de praktijk het meest relevant zijn.

Uiteraard blijft het waterrecht in beweging. Er zal rechtspraak verschijnen over de uitleg van termen, er zullen wetswijzigingen komen en de praktijk zal steeds vragen opleveren waarop niet altijd pasklare antwoorden zijn te geven. Vandaar de intentie om deze leidraad eens in de paar jaar te herzien.

Tussentijdse opmerkingen of vragen zijn uiteraard welkom. Achter in deze leidraad is een lijst te vinden van degenen die hebben meegewerkt aan de totstandkoming van de leidraad. Zij zijn altijd bereid om vragen over de Waterwet in de praktijk te beantwoorden.

Directeur-Generaal van Rijkswaterstaat

ir. L.H. Keijts

Inhoudsopgave

1. De hoofdlijnen van de Waterwet	7	3.3 Beheerplannen	34
1.1 Integraal waterbeheer	7	3.3.1 Algemeen	34
1.2 Oude waterwetten verdwijnen	8	3.3.2 Procedure	35
1.3 Lastenvermindering	8	3.3.3 BPRW	36
1.4 Samenwerking	9	3.3.3.1 Inleiding	36
2. De organisatie van waterbeheer, beheer- grenzen en leggers	11	3.3.3.2 Beheeropgave 2010-2015	37
2.1 Organisatie van waterbeheer in de Waterwet	11	3.3.3.3 BPRW en de toetsing van activiteiten in de rijkswateren	38
2.1.1 Rijk, provincie en gemeente	11	3.4 Noordzee: Kaderrichtlijn Mariene strategie	39
2.1.2 Natte beheertaak van Rijkswaterstaat	12	3.4.1 Algemeen	39
2.2 Beheergrenzen	13	3.4.2 Implementatie	40
2.2.1 Historische situatie	13	3.4.3 Verplichtingen	40
2.2.2 Toedeling beheerbevoegdheden en begrenzing	14	3.4.4 Uitzonderingen	41
2.3 Beperking toegang beheergebieden Rijkswaterstaat	19	4. Waterkwantiteit	45
2.4 Leggers en het beheerregister	19	4.1 Peilbesluiten	45
2.4.1 Algemeen	19	4.1.1 Algemeen	45
2.4.2 Juridische status	20	4.1.2 Peilbesluit voor rijkswateren	47
2.4.3 Inrichting legger	20	4.2 Verdringingsreeks	47
2.4.4 Verantwoording hoogwaterstanden	21	4.2.1 Algemeen	47
2.4.5 Waterbergingsgebieden	21	4.2.2 Maatregelen	49
3. Waterplanvorming	25	4.2.2 Categorïën en rangorden	49
3.1 Algemeen	25	4.2.4 Schadevergoeding	52
3.2 Nationaal Waterplan	27	4.3 Waterakkoorden	52
3.2.1 Algemeen	27	5. Projectplannen	55
3.2.2 Richtlijn overstromingsrisico's	29	5.1 Projectplannen voor rijkswaterstaatswerken	55
3.2.2.1 Algemeen	29	5.1.1 Algemeen	55
3.2.2.2 Kaarten	31	5.1.2 Wanneer is een projectplan vereist?	55
3.2.2.3 Procedure	32	5.1.3 Geen projectplan bij samenloop met andere projectprocedures	57
3.2.3 Bijzondere functie: zwemwater	32	5.1.4 Projectplan en vergunningplicht	58
3.2.4 Andere bijzondere functies	33	5.1.5 Inhoud en status projectplan	59
		5.2 Projectplanprocedure	60

- 5.2.1 Algemeen 60
- 5.2.2. Specifieke projectplanprocedure voor primaire waterkeringen 61
 - 5.2.2.1 Inleiding 61
 - 5.2.2.2 Procedures 62
 - 5.2.2.3 Geen aanlegvergunning nodig 64
 - 5.2.2.4 Overrule-bepaling 64
 - 5.2.2.5 Rechtsbescherming 65
 - 5.2.2.6 Onteigening 66
 - 5.2.2.7 Overgangsrecht 66

6. Watervergunning 69

- 6.1 Inleiding 69
- 6.2 Procedure watervergunningverlening 69
 - 6.2.1 Voorbereidingsprocedure 69
 - 6.2.2 Indieningsvereisten vergunningaanvraag 73
- 6.3 Doelstellingen en normen 74
 - 6.3.1 Toetsingskader 74
 - 6.3.2 Vergunningvoorschriften en -voorwaarden 75
- 6.4 Waterkwaliteit 76
 - 6.4.1 Lozing in een oppervlaktewater 76
 - 6.4.1.1 Algemeen 76
 - 6.4.1.2 Algemene regels voor lozingen 78
 - 6.4.1.3 Ecologische en chemische kwaliteit van het oppervlaktewater 80
 - 6.4.1.4 Indirecte lozingen 81
 - 6.4.2 Lozingen in zeegebied 87
 - 6.4.3 Coördinatie Wet milieubeheer 87
 - 6.4.4 Bezwaar en beroep lozingsvergunningen 88
- 6.5 Waterkwantiteit 90
- 6.6 Grondwater 91
- 6.7 Gebruik waterstaatswerken 92
 - 6.7.1 Algemeen 92
 - 6.7.2 Beleid grote rivieren 97
 - 6.7.3 Beleid grote meren, kust en zee 97
 - 6.7.4 Kanalen 97
- 6.8 Wijziging en intrekking van watervergunningen 99
- 6.9 Revisievergunning 100
- 6.10 Bezwaar en beroep 102
- 6.11 Overgangsrecht 102

7. Financiële instrumenten 105

- 7.1 Heffingen 105

- 7.1.1 Inleiding 105
- 7.1.2 Begripsbepalingen 105
- 7.1.3 Grondslag heffingen 107
- 7.1.4 Tarief lozingen op rijkswater 107
- 7.2 Leges 109
- 7.3 Schadevergoeding 109
 - 7.3.1 Algemeen 109
 - 7.3.2 Criteria voor schadevergoeding 110
 - 7.3.3 Procedure 111
 - 7.3.4 Rechtsbescherming 112
 - 7.3.5 Verjaring 112
 - 7.3.6 Schade als gevolg van wateroverlast of overstroming 113
 - 7.3.7 Doorberekenen kosten 113
- 7.4 Schade aan waterstaatwerken 114
- 7.5 Subsidies hoogwaterbescherming 116

8. Procedurele afstemming overheden 119

- 8.1 Afstemming watervergunning - omgevingsvergunning 119
- 8.2 Samenloop van bevoegdheden 120

9. Gedoogplichten 125

10. Waterbodems 131

- 10.1 Inleiding 131
- 10.2 Waterbodem als onderdeel van het watersysteem 131
- 10.3 Begrippen en definities 133
 - 10.3.1 De waterbodem 133
 - 10.3.2 Oppervlaktewaterlichaam en drogere oevergebieden 133
- 10.4 Bepalingen met betrekking tot verontreiniging van de waterbodem 135
 - 10.4.1 Inleiding 135
 - 10.4.2 Ongewoon voorval 135
 - 10.4.3 Onderzoeksbevel en tijdelijke beveiligingsmaatregelen 136
 - 10.4.4 Grensoverschrijdende gevallen van bodemverontreiniging 137
 - 10.4.5 Zorgplicht: nieuwe gevallen van waterbodemverontreiniging 139
- 10.5 Onderhoudsbagger 139
 - 10.5.1 Inleiding 139

- 10.5.2 Lozingen bij baggeren 140
- 10.5.3 Gebruik van waterstaatswerken 141
- 10.6 Ingreep in de waterbodem: watervergunning, projectplan en melding 141
- 10.7 De waterbodem en gebiedskwaliteit 143
- 10.7.1 Grondslag van de Handreiking beoordeling waterbodems 143
- 10.7.2 Doel van de Handreiking beoordeling waterbodems 143
- 10.8 Overgangsrecht voor waterbodems 144
- 10.8.1 Historische waterbodemverontreinigingen 144
- 10.8.2 Nieuwe waterbodemverontreinigingen 147
- 10.9 Relatie met andere wetgeving 148
- 10.9.1 Grondwaterwet 148
- 10.9.2 Besluit bodemkwaliteit en Wet milieubeheer 148
- 10.9.3 Ontgrondingenwet 149
- 11. Handhaving 151**
 - 11.1 Inleiding 151
 - 11.2 Verantwoordelijkheid bestuursrechtelijke handhaving 152
 - 11.3 Aanwijzing toezichthouders 154
 - 11.4 Intrekking watervergunning 155
 - 11.5 Bevoegdheid bestuursdwang 155
 - 11.6 Afstemming Wet milieubeheer 156
 - 11.7 Last onder bestuursdwang 157
 - 11.8 Tegengaan vertrek van vaartuig 158
 - 11.9 Toepasselijkheid van Nederlandse strafwet in EEZ 158
 - 11.10 Toepassen van strafrecht 158
 - 11.11 Beleidskader voor handhaving 160
 - 11.12 Overgangsrecht 161
- 12. Afstemming andere wetten 163**
 - 12.1 Scheepvaartverkeerswet 163
 - 12.2 Wet ruimtelijke ordening 165
 - 12.3 Wet beheer rijkswaterstaatswerken droog en Waterstaatswet 1900 166
 - 12.4 Wet gemeentelijke watertaken 169
 - 12.5 De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) 169
 - 12.6 Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet 170
 - 12.7 Ontgrondingenwet 171
 - 12.8 Wrakkenwet 171
- 13. Gevaar 175**
- 14. Organisatorische veranderingen voor de uitvoeringspraktijk 179**
 - 14.1 Inleiding en achtergrond 179
 - 14.2 Organisatorische effecten voor vergunningverlening en handhaving 180
 - 14.2.1 Bestaande organisatie Rijkswaterstaat 180
 - 14.2.2 Nieuwe organisatie Rijkswaterstaat 181
 - 14.2.3 Organisatorische veranderingen op onderdelen 181
 - 14.3 Samenwerking 183
 - 14.4 Toekomstbeeld 184



1. De hoofdlijnen van de Waterwet

1.1

Integraal waterbeheer

Water verdient een speciale positie in het politiek-bestuurlijke krachtenveld, vanwege het enorme belang voor ons land. De Waterwet is de basis voor beheer en uitvoering van de belangrijkste watertaken. De wet beoogt vooral bestaande, soms sterk verouderde wetten tot één geheel te smeden: dat komt de overzichtelijkheid en het integrale watersysteemdenken ten goede. Met de Waterwet zet Nederland ook een belangrijke stap in de verdere implementatie van Europese regels. Steeds vaker worden – als het gaat om waterkwaliteit en waterveiligheid – taken en plichten opgelegd vanuit Brussel. De lidstaten zetten internationale richtlijnen en verordeningen om in nationale regelgeving, die vervolgens vaak via concrete maatregelen haar beslag krijgt. In de Waterwet krijgen de (beheer)plannen die nodig zijn om aan Europese doelstellingen te voldoen een plaats. De Waterwet gaat uit van integraal beheer van het gehele watersysteem: het samenhangend geheel van één of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken.

1.2

Oude waterwetten verdwijnen

In de Waterwet is een groot deel van het bestaande waterrecht opgenomen.

De volgende ‘oude’ waterwetten zijn in de wet geheel of gedeeltelijk geïntegreerd:

1. Wet op de waterhuishouding
2. Wet verontreiniging oppervlaktewateren
3. Wet verontreiniging zeewater
4. Grondwaterwet
5. Wet droogmakerijen en indijkingen (‘Wet van 1904’)
6. Wet op de waterkering
7. Wet beheer rijkswaterstaatswerken (de ‘natte’ delen daarvan)
8. Waterstaatswet 1900 (het ‘natte’ gedeelte ervan)

In de Waterwet is ook een regeling voor waterbodems opgenomen, die voorheen onderdeel was van de Wet bodembescherming (Wbb). Voor de droge oevers blijft het regime van de Wbb wel van kracht. De Wrakkenwet en de Ontgrondingenwet worden voorlopig niet opgenomen in de Waterwet.

De Waterwet verwijst op verschillende plaatsen naar een algemene maatregel van bestuur. Hiermee wordt in de meeste gevallen het Waterbesluit bedoeld dat tegelijkertijd met de Waterwet in werking treedt. Verder zijn regels opgenomen in een Ministeriële regeling: de Waterregeling. Behalve de regels in de Waterwet, het Waterbesluit en de Waterregeling bestaan er verordeningen van de waterschappen, op grond van de Waterschapswet, en provinciale verordeningen. Hierin zijn regels te vinden ten aanzien van de regionale watersystemen en waterkeringen.

1.3

Lastenvermindering

Een belangrijk uitgangspunt van de Waterwet is dat zoveel mogelijk activiteiten onder algemene regels vallen om zo de *administratieve lasten voor bedrijven en de bestuurlijke lasten te verminderen*. Zo bestaat vooraf voor iedereen duidelijkheid over wat wel en niet kan. Niet alles is echter in algemene regels vast te leggen. Voor de categorie van invloedrijke activiteiten in, op, over of onder watersystemen introduceert de Waterwet de integrale watervergunning. Het gaat om een scala aan activiteiten, van het onttrekken of lozen van grote hoeveelheden grond- of afvalwater tot het bouwen op een dijk. Een bedrijf heeft bovendien voortaan maar met één bevoegd gezag voor vergunningverlening te maken bij de beoordeling van de gevolgen van zijn activiteiten voor het watersysteem. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij het omgevingsloket voor vergunningverlening van gemeenten en provincies.

1.4

Samenwerking

De Europese waterrichtlijnen dwingen lidstaten om over de bestuurlijke grenzen heen te kijken en water te beschouwen op het niveau van watersystemen en (internationale) stroomgebieden. De Waterwet kan een stimulans zijn voor bestuursorganen om beter samen te werken. Rijkswaterstaat als beheerder van het hoofdwatersysteem enerzijds en waterschappen als beheerders van regionale watersystemen en waterkeringen anderzijds, opereren van oudsher los van elkaar. Waterschappen behouden hun zelfstandige positie op basis van de Waterschapswet en hebben hun eigen keurbepalingen. De Waterwet bevat daarnaast veel bepalingen die zowel voor Rijkswaterstaat als voor de waterschappen gelijkkluidend zijn.

Met eenduidige modellen, gezamenlijke waterakkoorden, stroomgebiedplannen, landelijke handreikingen voor de waterbeheerders en watervergunningverlening door één bestuursorgaan tracht de overheid het Nederlandse waterbeleid nog sterker te positioneren.



2. De organisatie van waterbeheer, beheergrenzen en leggers

2.1

Organisatie van waterbeheer in de Waterwet

2.1.1 Rijk, provincie en gemeente

De Waterwet kent twee waterbeheerders van watersystemen: het rijk als de beheerder van rijkswateren en waterschappen als beheerders van regionaal water. De waterschappen zijn tevens verantwoordelijk voor de zuivering van het stedelijk afvalwater.

Provincies en gemeenten zijn strikt genomen geen waterbeheerders in de zin van de Waterwet, maar ze hebben op grond van de Waterwet wel waterstaatkundige taken. Daarom wordt de provincie gelijkgesteld met een waterbeheerder op grond van de wet. De provincie is bijvoorbeeld bevoegd gezag voor grote industriële grondwaterinfiltratie en grondwateronttrekking (> 150.000 m³ per jaar), onttrekking en infiltratie voor ondergrondse energieopslag (bodemenrgiesystemen) en voor de onttrekkingen voor de openbare drinkwatervoorziening.

Op gemeenten rust een zorgplicht voor de behandeling van afvloeiend hemelwater en grondwater, voor zover deze

Artikel 1.1 Waterwet

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:

beheer: de overheidszorg met betrekking tot een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan, gericht op de in artikel 2.1 genoemde doelstellingen.

beheerder: het bevoegde bestuursorgaan van het overheidslichaam dat belast is met beheer.

waterbeheer: de overheidszorg die is gericht op de in artikel 2.1 genoemde doelstellingen.

Artikel 5.3 Waterwet

De beheerder neemt, met inachtneming van de bij of krachtens hoofdstuk 2 gestelde regels, ten aanzien van de waterstaatswerken onder zijn beheer de nodige maatregelen voor het veilig en doelmatig gebruik daarvan, overeenkomstig de krachtens hoofdstuk 4 aan die waterstaatswerken toegekende functies.

taak niet bij de provincie of het waterschap berust. Bovendien is de gemeente op grond van de Wet milieubeheer verantwoordelijk voor het transport van het stedelijk afvalwater.

Daarnaast kunnen de provincies in hun provinciale verordeningen niet alleen waterschappen, maar ook andere overheidslichamen aanwijzen als beheerder van een oppervlakte- of grondwaterlichaam (artikel 3.2 Waterwet). Zo kan de provincie bijvoorbeeld een gemeente aanwijzen als waterstaatkundig beheerder van het water in een haven.

De Waterwet regelt ook de onderlinge toezichtverhoudingen van de verschillende overheden. Provincies hebben in het algemeen het toezicht op de waterschappen en gemeenten. Met het oog op een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer kan de provincie gebruikmaken van instructies of aanwijzingen. Waar nodig kunnen provincie of rijk met besluiten of handelingen ‘in de plaats treden’ van een decentrale overheid. In situaties waarin bovenregionale belangen of internationale verplichtingen spelen, kan de minister van Verkeer en Waterstaat de toezichtinstrumenten uit de wet benutten. In de praktijk wordt hiervan zelden gebruikgemaakt.

2.1.2 Natte beheertaak Rijkswaterstaat

Artikel 5.3 noemt de natte beheertaak van Rijkswaterstaat. De beheerbevoegdheid van Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie van het rijk is in te vinden in het Instellingsbesluit DG Rijkswaterstaat (voorheen Organiek Besluit). Dit besluit beschrijft de taken van Rijkswaterstaat, waaronder de zorg voor aanleg, beheer en onderhoud van rijkswaterstaatswerken.

De Waterwet maakt geen onderscheid tussen de verschillende vormen van waterbeheer. Onder de term ‘(water)beheer’ vallen dus het actieve en passieve waterkwaliteitsbeheer, het actieve en passieve waterkwantiteitsbeheer, het actieve en passieve waterstaatkundig beheer en het kwantitatieve en kwalitatieve grondwaterbeheer. Beheer in de zin van de Waterwet kan van alles betekenen: van het verlenen van lozingsvergunningen tot het baggeren van een vaarweg, en van het toezicht op het spuiten met bestrijdingsmiddelen in de uiterwaarden tot het nemen van een peilbesluit.

Voor de toedeling van beheerbevoegdheden maakt de Waterregeling wel onderscheid tussen verschillende vormen van waterbeheer. Zie de volgende paragraaf.

2.2

Beheergrenzen

2.2.1 Historische situatie

Aan de wetgeving die opgaat in de Waterwet, zoals de Wvo en de Wbr, lag de gedachte ten grondslag dat algemeen bekend was waar Rijkswaterstaat beheerder was en waar niet. Nergens was sluitend wettelijk vastgelegd tot waar het beheergebied van Rijkswaterstaat precies reikte of van welke wateren Rijkswaterstaat beheerder was. Dit leidde in de praktijk tot veel onduidelijkheid. De Waterwet draait deze systematiek daarom om. In plaats van dat bekend wordt verondersteld waar Rijkswaterstaat bevoegd is (impliciete bevoegdheidstoekenning), is Rijkswaterstaat op grond van de Waterwet slechts bevoegd voor zover het rijk die bevoegdheden uitdrukkelijk in het Waterbesluit of de Waterregeling toebedeeld heeft gekregen (expliciete bevoegdheidstoekenning). Daarnaast bepaalt de Waterwet dat waar het gaat om *oppervlaktewaterlichamen* de grenzen van het beheergebied van het rijk (en dus van Rijkswaterstaat) worden vastgesteld in het Waterbesluit en de Waterregeling. Voor andere waterstaatswerken, zoals waterkeringen, hoeft de begrenzing niet wettelijk te worden geregeld. Deze waterstaatswerken worden in principe begrensd via de leggers die daarvoor worden gemaakt.

Watersysteem: samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken.

In de wetten die opgaan in de Waterwet verschilde het geografische beheergebied van Rijkswaterstaat nogal. Het beheergebied op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken zag er bijvoorbeeld anders uit dan het beheergebied op grond van de Wvo. Om dit te uniformeren, zouden omvangrijke areaaloverdrachten van en naar de waterschappen moeten plaatsvinden. Bovendien houden de diverse

Artikel 3.1 Waterwet

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de watersystemen aangewezen die volledig dan wel met uitzondering van daarbij aangewezen onderdelen bij het Rijk in beheer zijn.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt voor de onder de aanwijzing vallende oppervlaktewaterlichamen tevens de begrenzing vastgesteld. Daarbij worden de oppervlaktewaterlichamen van de rivieren begrensd door de buitenkruinlijn van de primaire waterkering voor zover die primaire waterkering is aangegeven op de kaart die als bijlage I bij deze wet behoort, dan wel, waar deze ontbreekt, de daarbij vast te stellen lijn van de hoogwaterkerende gronden.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen gronden binnen een oppervlaktewaterlichaam worden aangewezen als drogere oevergebieden als bedoeld in de begripsomschrijving van oppervlaktewaterlichaam in artikel 1.1.
4. De voordracht voor de maatregel, bedoeld in het eerste lid, wordt gedaan nadat gedeputeerde staten van alle provincies alsmede alle waterschapsbesturen zijn geraadpleegd over de inhoud daarvan.
5. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van de in het eerste lid bedoelde aanwijzing kan slechts worden gedaan indien over een daarin besloten liggende overdracht

dan wel overneming van het beheer door Onze Minister overeenstemming is bereikt met de betrokken andere beheerder en gedeputeerde staten.

Artikel 3.1 Waterbesluit

1. Het beheer van oppervlaktewaterlichamen die zijn vermeld in bijlage II bij dit besluit berust bij het Rijk, met uitzondering van de onderdelen van beheer van bepaalde oppervlaktewaterlichamen die zijn gelegen buiten de desbetreffende bij ministeriële regeling vastgestelde beheergrenzen.
2. Voorts berust bij het Rijk het beheer van de zijwateren, met uitzondering van de onderdelen van beheer van bepaalde zijwateren die zijn gelegen buiten de desbetreffende bij ministeriële regeling vastgestelde beheergrenzen.
3. Het beheer van de oppervlaktewaterlichamen die ingevolge het eerste lid in beheer zijn bij het Rijk, omvat mede het beheer van de daarin gelegen ondersteunende kunstwerken.

Artikel 3.2 Waterbesluit

Het beheer van de primaire waterkeringen en andere waterkeringen die zijn vermeld in bijlage III bij dit besluit berust bij het Rijk.

diensten van Rijkswaterstaat andere begrenzings van het beheergebied aan. Die verschillen zijn in de afgelopen twintig jaar ontstaan. Deels zijn ze eenvoudigweg zo gegroeid, deels heeft dit te maken met de natuurlijke variatie van watersystemen. Het ene watersysteem zit nu eenmaal anders in elkaar dan het andere. Ten slotte is Rijkswaterstaat in veel gevallen niet alléén actief in een watersysteem, maar deelt het beheer met een waterschap. Het waterschap is dan bijvoorbeeld de keringbeheerder en Rijkswaterstaat waterstaatkundig beheerder van een oppervlaktewaterlichaam tot aan de buitenkruinlijn van die kering. Of het waterschap voert het waterkwaliteitsbeheer en Rijkswaterstaat het waterkwantiteitsbeheer. Het is de bedoeling op de langere termijn tot een meer uniforme situatie te komen. Het streven is dan dat slechts één waterbeheerder actief is per onderdeel van het watersysteem. Voor de kortere termijn is om praktische redenen de inzet beperkt tot het helder vastleggen van de huidige situatie.

2.2.2 Toedeling beheerbevoegdheden en begrenzing

De toedeling van beheerbevoegdheden aan Rijkswaterstaat en de begrenzing van het beheergebied van RWS, gebeurt op drie niveaus:

1. De **Waterwet** bevat in artikel 3.1 een grondslag om (onderdelen van) watersystemen, met uitzondering van grondwaterlichamen, in beheer te geven aan het rijk in het Waterbesluit en de Waterregeling. Daarnaast stelt de Waterwet dat de begrenzing van *oppervlaktewaterlichamen* in beheer bij het rijk in het Waterbesluit en de Waterregeling moet gebeuren. Een aanvullende bepaling is dat in elk oppervlaktewaterlichaam drogere oevergebieden kunnen worden aangewezen. In die oevergebieden blijft voor het bodembeheer de Wet bodembescherming van toepassing en niet de Waterwet (zie ook het hoofdstuk over waterbodems).
2. Het **Waterbesluit** bevat in de bijlagen een lijst van oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het rijk en een lijst van *waterkeringen*, eveneens in beheer bij het rijk. Wat betreft de waterkeringen geven de leggers die voor deze keringen moeten worden gemaakt de grenzen van het beheergebied nader aan (zie verderop in dit hoofdstuk). Wat betreft de *oppervlaktewaterlichamen* geeft

het Waterbesluit een grondslag om de grenzen hiervan in de Waterregeling vast te leggen en een grondslag voor de grenzen van de gebieden die zijn vrijgesteld van de vergunningplicht voor het gebruik van waterstaatswerken (vergelijkbaar met het Besluit rijksrivieren op grond van art. 2a Wbr). Daarnaast geeft het Waterbesluit twee hoofdregels voor de begrenzing van oppervlaktewaterlichamen:

- a. Het rijk beheert zijwateren van hoofdwateren, behoudens de uitzonderingen die in de Waterregeling zijn geregeld;
 - b. Als het rijk beheerder is van een oppervlaktewaterlichaam, beheert het ook de daarin gelegen kunstwerken.
3. De **Waterregeling** bevat in de bijlagen drie kaarten, die de grenzen van het beheergebied van Rijkswaterstaat voor drie vormen van beheer aangeven. Daarnaast bevatten deze kaarten de grenzen van de drogere oevergebieden en de grenzen van de gebieden waar geen vergunningplicht geldt. Het gaat om kaarten over de volgende onderwerpen:
- a. **Waterkwaliteitsbeheer:** deze kaart legt vast waar Rijkswaterstaat bevoegd gezag is voor onder meer het verstrekken van lozingsvergunningen en het waterbodembodemkwaliteitsbeheer (de oude Wvo en 'natte' Wbb). Ook de drogere oevergebieden, waar de droge Wbb wel blijft gelden voor zover het gaat om het kwaliteitsaspect van het bodembeheer, staan op deze kaart (zie verder het hoofdstuk waterbodems van deze leidraad).
 - b. **Waterkwantiteitsbeheer:** deze kaart legt vast waar Rijkswaterstaat bevoegd gezag is voor bijvoorbeeld het nemen van peilbesluiten (de voormalige Wwh).
 - c. **Waterstaatkundig beheer:** deze kaart legt vast waar Rijkswaterstaat bevoegd gezag is voor onder meer het verlenen van vergunningen voor het gebruik van oppervlaktewaterlichamen, bijvoorbeeld voor het plaatsen van een windturbine. Op deze kaart staan ook de gebieden, waar Rijkswaterstaat wel waterstaatkundig beheerder is, maar waar deze vergunningplicht niet geldt (de voormalige artikel 2a Wbr-gebieden).

De kaarten die zijn opgenomen in de bijlagen bij de Waterregeling, leggen de grenzen van het grootste deel van het beheergebied van Rijkswaterstaat voor de drie genoemde beheeraspecten volledig vast. In sommige gevallen is een kaart echter niet het beste middel om een beheergrens vast te leggen. Dit is bijvoorbeeld het geval in de kustzone, waar

Artikel 3.3 Waterbesluit

Bij regeling van Onze Minister en Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer worden:

- a. de grenzen van de in artikel 3.1 van dit besluit bedoelde oppervlaktewaterlichamen vastgesteld;
- b. de drogere oevergebieden aangewezen die zijn gelegen binnen bepaalde in artikel 3.1 van dit besluit bedoelde oppervlaktewaterlichamen.

Artikel 3.1 Waterregeling

In deze paragraaf wordt verstaan onder:

waterkwaliteitsbeheer: uitvoeren en handhaven van bij of krachtens de wet gestelde regels dan wel met betrekking tot lozen als bedoeld in artikel 6.1 of 7.1 van de wet of de verontreiniging of aantasting van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam;

waterkwantiteitsbeheer: uitvoeren en handhaven van bij of krachtens de wet gestelde regels dan wel ten aanzien van peilbesluiten of het brengen van water in of het onttrekken van water uit oppervlaktewaterlichamen.

waterstaatkundig beheer: beheer van oppervlaktewaterlichamen, anders dan waterkwaliteitsbeheer of waterkwantiteitsbeheer.

Artikel 1.1 Waterwet

Oppervlaktewaterlichaam:

samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende bodem, oevers en, voor zover uitdrukkelijk aangewezen krachtens deze wet, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna.

Regionale wateren: watersystemen of onderdelen daarvan die niet in beheer zijn bij het Rijk.

Rijkswateren: watersystemen of onderdelen daarvan die in beheer zijn bij het Rijk.

Waterstaatswerk: oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk.

de duinvoet voor de Noordzee als beheergrens voor alle drie de beheeraspecten wordt gehanteerd. De meeste Rijks-waterstaatsdiensten leggen de duinvoet conform de Beleidslijn Kust op een niveau van + 3m NAP. De precieze ligging van deze lijn verschuift door het jaar heen als gevolg van kustafslag en -aangroei. Omdat het niet handig is na elke februaristorm opnieuw een kaart te moeten wijzigen, is ervoor gekozen de duinvoet in de tekst van de Waterregeling vast te leggen. Eenzelfde oplossing is om uiteenlopende redenen gekozen voor het gebied dat onder het Eems-Dollard-verdrag valt, de zandige punten van de Waddeneilanden, de beheersituatie in de veerhavens in het Waddengebied en de omliggende gebieden, de landsgrens met België in de Grensmaas en het beheergebied van het waterschap Blija Buitendijks.

De toedeling van beheerbevoegdheden van oppervlaktewaterlichamen aan het rijk omvat zowel het passieve als het actieve beheer. Voorheen werd in regelgeving de bevoegdheid tot het uitvoeren en handhaven van voorschriften op het gebied van waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterstaatkundig beheer – bijvoorbeeld door het verlenen van watervergunningen – aangeduid als passief beheer. Onder actief beheer werd verstaan het verrichten van beheershandelingen en onderhoud ten behoeve van het waterkwaliteits-, waterkwantiteits- en waterstaatkundig beheer. Voorbeelden zijn het op diepte houden van vaargeulen, het voeren van peilbeheer door het openen en sluiten van spuisluizen en het verbeteren van de ecologische kwaliteit van het watersysteem door herstel- en inrichtingsmaatregelen.

Het voorgaande betekent niet, dat het rijk de enige actor is die actieve beheershandelingen kan en moet verrichten in oppervlaktewateren in rijksbeheer. Ten eerste is Rijkswaterstaat alleen gehouden tot het uitvoeren van beheertaken voor zover dat noodzakelijk is voor het veilig en doelmatig gebruik van het waterstaatswerk. Ten tweede zijn in veel gevallen afwijkende afspraken gemaakt over beheer en onderhoud van watersystemen. Zo is het gebruikelijk dat eigenaren van jachthavens zelf hun haven en de vaargeul er naar toe op diepte houden. Vanuit het hoofdwatersysteem gezien heeft het rijk er geen belang bij om dit te doen en is er ook geen noodzaak. Ook voor

grotere havens, zoals die van Amsterdam, Rotterdam, Vlissingen en Harlingen bestaan afspraken met (gemeentelijke) havenbedrijven over (actief) beheer en onderhoud. Het is niet de bedoeling van de Waterregeling om dergelijke afspraken onmogelijk te maken of om de geldende verdeling van taken tussen Rijkswaterstaat en regionale overheden te wijzigen.

De Waterregeling en het Waterbesluit leggen vast voor welke wateren Rijkswaterstaat bevoegd gezag is op grond van de Waterwet, voor welke beheeraspecten dit het geval is en waar de geografische grenzen van het beheergebied van Rijkswaterstaat precies lopen. Dit wil echter niet zeggen dat Rijkswaterstaat op grond van de Waterwet geen enkele bevoegdheid heeft om iets te zeggen over activiteiten die buiten de eigen beheergrenzen plaatsvinden. In het waterkwaliteitsbeheer is bijvoorbeeld het begrip 'lozing' belangrijk. De betekenis daarvan in de Waterwet is precies hetzelfde als in de Wvo, dat wil zeggen dat Rijkswaterstaat bevoegd gezag is voor alle lozingen op rijkswateren, ongeacht of de bron van die lozing binnen het beheergebied van Rijkswaterstaat ligt of niet. Als bijvoorbeeld vanaf een aangewezen droger oevergebied verontreiniging afstroomt naar een onderdeel van het watersysteem waarover Rijkswaterstaat waterkwaliteitsbeheer voert, is dat een lozing en is Rijkswaterstaat op grond van de Waterwet bevoegd hier iets over te zeggen.

Hoewel de wetgever de ambitie heeft om tot integraal waterbeheer te komen, is overlap van bevoegdheden voorlopig onontkoombaar. De huidige situatie is nu vastgelegd. Dat houdt in dat waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat op grond van de Waterwet bevoegdheden kunnen claimen in hetzelfde gebied en met betrekking tot dezelfde activiteit.

Voorbeeld

Een horecabedrijf aan de Merwede wil graag uitbreiden. Het pand staat ongeveer 150 meter van het water en 250 meter van de teen van de winterdijk die wordt beheerd door het waterschap. Omdat het bedrijf in de keurzone van het waterschap staat, zal een watervergunning op grond van de keur nodig zijn. De vergunning gaat in op de veiligheid van de waterkering. In de vergunning kan het waterschap voorschriften opnemen over vluchtroutes, gebruik van explosieve materialen en fundering van het bouwwerk. Maar ook voor Rijkswaterstaat is de afgifte van de watervergunning van belang. Het bouwwerk kan immers een beperking betekenen van het bergend of stroomvoerend vermogen van de rivier.

Niet alleen tussen de verschillende bevoegde bestuursorganen op grond van de Waterwet kan overlap zijn, het is ook mogelijk dat bevoegdheden van de provincie op grond van de droge Wet bodembescherming en bevoegdheden van de waterbeheerder op grond van de Waterwet elkaar overlappen. Dit is een gevolg van het aanwijzen van drogere oevergebieden binnen rijkswateren.

Voorbeeld

In het kader van een rivierverruimingsproject verzwaaert het waterschap een dijk en graaft een nieuwe nevengeul in de uiterwaarden van de Rijn. Tussen de dijk en het winterbed van de rivier ligt een gebied dat 1 keer per 30 jaar overstroomt en dat als gevolg van het project door de nevengeul zal worden doorsneden. Gelet op de lage overstromingsfrequentie is het aangewezen als droger oevergebied. Als gevolg daarvan is de (droge) Wet Bodembescherming daar van toepassing. In het gebied liggen enkele oude stortplaatsen, die al sinds halverwege de jaren zeventig zijn gesloten. De nevengeul raakt één van deze stortplaatsen. In dit geval zijn de volgende besluiten nodig:

- beschikking op grond van de (droge) Wet bodembescherming van de provincie, aangezien de stortplaats waarschijnlijk een saneringslocatie is.
- projectplan van het waterschap voor het verzwaren van de dijk en het graven van de nevengeul.
- watervergunning van Rijkswaterstaat aan het waterschap voor het 'gebruik van het waterstaatswerk' (het verzwaren van de dijk en het graven van de nevengeul) en voor de lozingen die hierbij eventueel plaatsvinden.

Overigens zijn niet allerlei verschillende watervergunningen nodig, want de Waterwet voorziet in een samenloopbepaling. Met de afgifte van één watervergunning kan dan worden volstaan. Zie over de samenloop verder hoofdstuk 9.

Het feit dat de beheergrenzen van Rijkswaterstaat nu in het Waterbesluit en de Waterregeling zijn vastgelegd, betekent ook dat bij areaaloverdrachten aan andere waterbeheerders anders te werk moet worden gegaan. Voorheen was het mogelijk om met een Koninklijk besluit op grond van de Waterstaatswet 1900 het waterstaatkundig beheer van areaal over te dragen aan bijvoorbeeld een waterschap. Deze mogelijkheid keert niet terug in de Waterwet. De enige manier om areaal in rijksbeheer over te dragen aan een andere waterbeheerder op grond van de Waterwet is het wijzigen van de beheergrenzen op voornoemde kaarten en/of via de tekst van de Waterregeling. Wanneer Rijkswaterstaat zo niet langer bevoegd gezag is voor een waterlichaam, betekent dat overigens niet dat het waterschap, de gemeente of de provincie aan wie het gezag wordt overgedragen automatisch bevoegd is. De provincie moet het desbetreffende areaal eerst nog toebedelen aan die andere waterbeheerder. Dit gebeurt via de provinciale verordening. Idealiter treden daarom in dit soort gevallen een wijziging van de Waterregeling en van de provinciale verordening tegelijkertijd in werking. Hiermee wordt voorkomen dat er een tijdje geen bevoegd gezag is, of dat er juist twee bevoegde bestuursorganen zijn voor hetzelfde beheeraspect.

Het hoofdstuk toedeling van beheer van de Waterregeling zal twee keer per jaar worden aangepast aan de actuele situatie. Het ligt voor de hand om eventuele areaaloverdrachten aan andere waterbeheerders gelijk te laten lopen met deze periodieke wijzigingsrondes.

De eerste wijzigingsronde na inwerkingtreding van de Waterwet zal medio 2010 plaatsvinden.

2.3

Beperking toegang beheergebieden Rijkswaterstaat

Zoals op grond van artikel 6 van de Wbr ook al mogelijk was, kan de beheerder de toegang tot een waterstaatswerk beperken of verbieden. Dit gebeurt in de praktijk met een bord of publicatie. Vaak hangt het verbod samen met het belang van veiligheid of de bescherming van kwetsbare natuur. Zo is op verschillende locaties de toegang tot sluizencomplexen of dammen, of kwetsbare strand- of duingebieden beperkt. De beperking of het verbod kan geen betrekking hebben op openbare verkeerswegen, tenzij het om een gebied in de EEZ gaat.

Een verbodsbepaling of beperking met betrekking tot een water, waterkeringen of daarin gelegen kunstwerken, die overeenkomstig artikel 6 van die Wbr onmiddellijk voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 6.8 van de Waterwet van kracht was, wordt gelijkgesteld met een verbod of beperking als bedoeld in laatstgenoemd artikel (art. 2.23 Invoeringswet).

2.4

Leggers en het beheerregister

2.4.1 Algemeen

De waterbeheerders dienen op grond van artikel 5.1 van de Waterwet zogenoemde leggers voor alle waterstaatswerken op te stellen, behalve voor de Noordzee, de Waddenzee, het IJsselmeer en de Westerschelde. Op een legger staat aangegeven waaraan de waterstaatswerken moeten voldoen wat betreft *ligging, vorm, afmeting en constructie*. Op de leggerkaart duidt de waterbeheerder ook de beheergrenzen en eventuele beschermingszones van waterstaatswerken aan. Verder dient in het technisch beheerregister, dat echter alleen verplicht is voor primaire waterkeringen, te worden

Artikel 6.1 o Waterwet

1. Onze Minister kan de toegang tot een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk geheel of gedeeltelijk verbieden of beperken door een daartoe strekkende bekendmaking ter plaatse, dan wel gedaan op een andere geschikte wijze.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op het gebruik door het openbaar verkeer, tenzij het verbod of de beperking van de toegang betrekking heeft op een veiligheidszone rondom een werk in de exclusieve economische zone die is ingesteld in overeenstemming met artikel 6o van het VN-Zeerechtverdrag, dan wel rondom een werk in de territoriale zee.

Artikel 5.1 Waterwet

1. De beheerder draagt zorg voor de vaststelling van een legger, waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen. Van de legger maakt deel uit een overzichtskaart, waarop de ligging van waterstaatswerken en daaraan grenzende beschermingszones staat aangegeven.
2. De legger gaat vergezeld van een technisch beheerregister met betrekking tot primaire waterkeringen dan wel waterkeringen ten aanzien waarvan toepassing is gegeven aan artikel 2.4, waarin de voor het behoud van het

waterkerend vermogen kenmerkende gegevens van de constructie en de feitelijke toestand nader zijn omschreven. (...)

Artikel 5.1 Waterbesluit

Van de in artikel 5.1, eerste lid, van de wet bedoelde verplichtingen wordt vrijstelling verleend met betrekking tot de oppervlaktewaterlichamen Noordzee, Waddenzee, Westerschelde en IJsselmeer.

vermeld hoe de waterkering er feitelijk uitziet. Een kaart biedt betrokkenen bij waterstaatswerken duidelijkheid over grenzen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Een beschermingszone is in artikel 1.1 van de wet gedefinieerd als een aan een waterstaatswerk grenzende zone, waarin ter bescherming van dat werk voorschriften en beperkingen kunnen gelden. Een beschermingszone maakt dus geen deel uit van het ‘waterstaatswerk’ zelf. Rijkswaterstaat heeft hiermee te maken bij de beschrijving van waterkeringen in een legger. De vastlegging van de beschermingszone bij een zeewaterkering is van belang omdat de watervergunningplicht in het Waterbesluit (art. 6.14) ook hier van toepassing is.

Volgens de Memorie van Toelichting is het wenselijk dat de beheerder een legger bijhoudt, omdat hij daarmee de *normatieve toestand* van beheersobjecten kenbaar maakt. De Waterwet introduceert een in principe uniforme regeling voor alle waterstaatswerken, dus niet alleen voor primaire waterkeringen, maar ook voor oppervlaktewateren.

2.4.2 Juridische status

De legger voor *oppervlaktewaterlichamen* lijkt niet voor bezwaar en beroep vatbaar te zijn omdat deze *geen zelfstandige rechtsgevolgen* heeft. De legger is namelijk – anders dan de onderhoudslegger van waterschappen op grond van de Waterschapswet – niet bedoeld om onderhoudsverplichtingen van derden in vast te leggen. Tegen de vaststelling van projectplannen voor aanleg of wijziging van in de legger omschreven waterstaatswerken bestaat uiteraard wel rechtsbescherming.

De vaststelling van een *legger voor een primaire waterkering* op grond van de Wet op de waterkering, en dus ook op grond van de Waterwet, is wel voor beroep vatbaar. Dit is mede het gevolg van specifieke jurisprudentie (beroepszaak legger Ameland), waarin de rechter zwaar gewicht toekent aan het feit dat de legger concreet het veiligheidsbeschermingsniveau vastlegt en beschermingszones instelt.

2.4.3 Inrichting legger

Waterschappen zijn vertrouwd met de vaststelling van leggers voor oppervlaktewaterlichamen. Rijkswaterstaat heeft hiermee minder ervaring. Op grond van de Wet op

de waterkering was een legger immers alleen nodig voor primaire waterkeringen in beheer bij Rijkswaterstaat. Het Waterbesluit kan nadere voorschriften geven over de inhoud, vorm en periodieke herziening van de legger voor daarbij te onderscheiden categorieën van waterstaatswerken. Van deze mogelijkheid is nog geen gebruikgemaakt. Dat betekent dat Rijkswaterstaat daarin de vrijheid heeft. Er wordt echter wel gewerkt aan een *leggerformat* om ervoor te zorgen dat de leggers er zo veel mogelijk hetzelfde uitzien. Het is de bedoeling om in de legger alleen gegevens op te nemen die een waterstaatkundige functie van het waterstaatswerk betreffen.

Rijkswaterstaat krijgt na inwerkingtreding van de wet extra tijd om leggers te maken. De wetgever gaat ervan uit dat de leggers voor alle rijkswaterstaatswerken drie jaar na inwerkingtreding van de wet gereed zijn.

Als de feitelijke situatie verandert, bijvoorbeeld na uitvoering van een projectplan, of als de normen veranderen (bijvoorbeeld minimale vaarwegdiepte), dan is het zaak ook de legger zo snel mogelijk aan te passen.

2.4.4 Verantwoording hoogwaterstanden

De legger is ook van belang voor de verantwoording aan Gedeputeerde Staten over de staat van de rivieren, mede in het licht van de hoogwaterstanden als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid. Het gaat in dat artikellid om de relatie tussen hoogwaterstanden en de overschrijdingskansen van primaire waterkeringen ten behoeve van de bepaling van het waterkerend vermogen van de keringen. Deze verantwoording zal om de zes jaar plaatsvinden. De komende tijd wordt bekeken hoe de verantwoording binnen Rijkswaterstaat zal worden georganiseerd.

2.4.5 Waterbergingsgebieden

De legger biedt ook plaats voor de aanwijzing van waterbergingsgebieden. Een waterbergingsgebied is pas formeel een bergingsgebied in de zin van de Waterwet als er een aanwijzing voor waterstaatkundige doeleinden op basis van de Wro aan ten grondslag ligt. Als een bergingsgebied wordt vergroot moet er een aanvullende aanwijzing op basis van de Wro plaatsvinden. Daarnaast dient het waterbergingsgebied in de legger te staan.

Artikel 2.12 Waterwet

1. Iedere zes jaren brengt de beheerder verslag uit aan gedeputeerde staten over de algemene waterstaatkundige toestand van de primaire waterkering.
2. Iedere zes jaren brengt de beheerder van het buitenwater, zijnde **de grote rivieren**, verslag uit aan gedeputeerde staten over de **mate waarin voldaan wordt aan de voor deze wateren opgestelde legger**, mede in het licht van de hoogwaterstanden als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid. (...)

Artikel 1.1 Waterwet

Bergingsgebied: een krachtens de Wet ruimtelijke ordening voor waterstaatkundige doeleinden bestemd gebied, niet zijnde een oppervlaktewaterlichaam of onderdeel daarvan, dat dient ter verruiming van de bergingscapaciteit van één of meer watersystemen en dat ook als bergingsgebied op de legger is opgenomen.

Waterbergingsgebieden en *oppervlaktewaterlichamen* moeten duidelijk worden onderscheiden. Het beheergebied van Rijkswaterstaat strekt in het algemeen niet verder dan het oppervlaktewaterlichaam. Daarom zal Rijkswaterstaat niet snel te maken krijgen met de instelling van waterbergingsgebieden. Waterschappen wel.

Het waterbergingsgebied in de zin van de Waterwet moet goed worden onderscheiden van een *noodoverloopgebied*. Dit laatste gebied maakt namelijk géén deel uit van het oppervlaktewaterlichaam.



3. Waterplanvorming

3.1

Algemeen

Het planstelsel in hoofdstuk 4 van de Waterwet ziet er als volgt uit:

- De **waterplannen** van rijk en provincies geven het landelijke, respectievelijk regionale (strategische) waterbeleid weer. Voor het rijk is dit het Nationaal Waterplan en voor de provincies zijn dit de regionale waterplannen. Het Nationaal Waterplan bevat ook een samenvatting van de vier stroomgebiedbeheerplannen en van het programma van maatregelen die zijn uitgewerkt in de plannen van provincies, waterschappen en gemeenten.
- De **waterbeheerplannen** van Rijkswaterstaat en de waterschappen zijn operationeel van aard. Deze plannen leggen de condities vast om de strategische doelstellingen van het waterbeheer te realiseren en ze beschrijven concrete maatregelen. Tot het beheer wordt ook het beheer van waterkeringen gerekend.

Rijkswaterstaat heeft in de uitvoeringspraktijk vooral te maken met het Nationaal Waterplan en het Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren (BPRW). De wettelijke grondslag voor deze plannen is te vinden in de artikelen 4.1 en artikel 4.6 van de Waterwet. Beide plannen worden eens in de zes jaar herzien.

In de plannen op grond van de Waterwet moeten de doelstellingen van de Waterwet die verband houden met waterveiligheid, droogte en waterschaarste, chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, en maatschappelijke functies worden afgewogen

en uitgewerkt. Dit leidt tot aanwijzing van (delen van) watersystemen voor bepaalde functies en een maatregelenprogramma ter realisering van de doelen. In de plannen worden ook op nationaal niveau de doelstellingen van de *Kaderrichtlijn Water* uitgewerkt, en in de nabije toekomst van de *Richtlijn overstromingsrisico's*. De Waterwet verwijst in hoofdstuk 4 op verschillende plaatsen naar artikelen in de Kaderrichtlijn Water, bijvoorbeeld als het gaat om de aanwijzing van bepaalde (functies van) oppervlaktewaterlichamen en de maatregelen die nodig zijn om de chemische en ecologische doelstellingen voor de waterlichamen te halen. Zie in dit verband par. 3.3.3.

De Waterwet staat voor meer samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. De waterplannen van rijk en provincies zijn wat betreft ruimtelijke aspecten van het waterbeleid tevens structuurvisies op basis van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Het is daarom van belang dat het waterplan als structuurvisie ook sturende uitspraken bevat waarmee in ieder geval de politieke basis wordt gelegd voor het gebruik van Wro-instrumenten, zoals instructies, algemene regels en rijksinpassingsplannen.

Gemeenten beschrijven hun watertaken ook in waterplannen. Hierbij gaat het om plannen, waarin naast riool- en afvalwaterzuiveringstaken op grond van de Wet milieubeheer, het grondwaterbeleid wordt beschreven. De grondslag voor het gemeentelijke hemelwater- en grondwaterbeleid is te vinden in de artikelen 3.5 en 3.6 van de Waterwet.

Ruimtelijke aspecten van gemeentelijk waterbeleid komen terug in structuurvisies en bestemmingsplannen van de gemeenten op basis van de Wet ruimtelijke ordening. Met een duidelijk waterplan kan de invloed van de waterbeheerder in het vooroverleg over een bestemmingsplan aan kracht winnen. In het verleden was de centrale overheid beducht voor het gebruik van wettelijke instrumenten om rijksbeleid op decentraal niveau af te dwingen. Het vergt nog steeds veel bestuurlijke moed om gemeenten bij falend planologisch waterbeleid met dwingende juridische instrumenten te confronteren.

De zogenoemde *Deltawet*, die ten tijde van het schrijven van deze leidraad nog een wetsontwerp was, wordt naar verwachting pas in 2010-2011 in de Waterwet opgenomen. Het parlement moet het voorstel nog behandelen. De Deltawet vormt de juridische grondslag voor het Deltaprogramma, de Deltacommissaris en het Deltafonds. De Deltawet heeft als doel de waterveiligheid te verbeteren en de zoetwatervoorziening veilig te stellen. Nederland moet ook over honderd jaar veilig en aantrekkelijk zijn om in te wonen, werken en investeren.

3.2

Nationaal Waterplan

3.2.1 Algemeen

Het Nationale Waterplan heeft voor de ruimtelijk aspecten de status van een structuurvisie in de zin van de Wet ruimtelijke ordening. Het is de opvolger van de (4^e) Nota waterhuishouding. Het plan is vastgesteld door de ministers van Ven W, VROM en LNV. De stroomgebiedbeheerplannen voor de Eems, Rijn, Maas en Schelde met maatregelen die noodzakelijk zijn voor uitvoering van de Kaderrichtlijn Water, zijn in het Nationaal Waterplan opgenomen.

De op Nederlands grondgebied gelegen delen van de vier stroomgebiedsdistricten zijn begrensd bij het Waterbesluit (bijlage I).

Ook de vertaling van de aanbevelingen van de commissie-veerman over waterveiligheid in de komende decennia en het beleid voor het IJsselmeergebied zijn in het Nationaal Waterplan te vinden. Daarbij zijn de gevolgen van klimaatverandering en daaraan gekoppelde zeespiegelrijzing nadrukkelijk betrokken. Verder zijn in het Nationaal Waterplan overstromingsrisicoplannen opgenomen.

Tegelijk met het opstellen van het Nationaal Waterplan en de daarbij behorende stroomgebiedbeheerplannen zijn de regionale waterplannen en de beheerplannen van de regionale waterbeheerders vastgesteld.

Het Nationaal Waterplan wordt eenmaal in de zes jaren herzien, maar tussentijdse herziening van het plan is mogelijk. De eerste termijn van zes jaren vangt aan op 22 december 2009. Het eerste Nationaal Waterplan wordt vastgesteld voor de periode tot 2015.

Artikel 4.1 Waterwet

1. Onze Ministers leggen in een nationaal waterplan de hoofdlijnen vast van het nationale waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het nationale ruimtelijke beleid. Het plan is voor de ruimtelijke aspecten tevens een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening.
2. De hoofdlijnen omvatten in ieder geval:
 - a. een aanduiding, in het licht van de wettelijke doelstellingen en normen, van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de watersystemen, alsmede van de bijbehorende termijnen;
 - b. een uiteenzetting van de maatregelen en voorzieningen, die met het oog op die ontwikkeling, werking en bescherming nodig zijn;
 - c. een aanduiding van de redelijkerwijze te verwachten financiële en economische gevolgen van het te voeren beleid.
3. In het plan worden voorts opgenomen:
 - a. stroomgebiedbeheerplannen voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, voor zover deze betrekking hebben of mede betrekking hebben op het Nederlandse grondgebied;
 - b. het Noordzeebeleid;
 - c. de functies van rijkswater.

Artikel 4.5 Waterbesluit

1. Het nationale waterplan omvat mede:
 - a. de overstromingsrisicobeheerplannen voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, voor zover die betrekking hebben of mede betrekking hebben op het Nederlandse grondgebied;
 - b. de aanwijzing van de oppervlaktewaterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water die in beheer zijn bij het Rijk, waarbij kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen worden aangewezen overeenkomstig artikel 4, derde lid, van die richtlijn.
2. Een stroomgebiedbeheerplan omvat de informatie, bedoeld in bijlage VII bij de kaderrichtlijn water en de artikelen 3, vijfde en zesde lid, 4, vierde lid, 5, vierde en vijfde lid, en deel C van bijlage II van de grondwatt Richtlijn, betreffende het Nederlandse deel van het stroomgebiedsdistrict.
3. Een overstromingsrisicobeheerplan voldoet aan artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's. Het plan heeft geen betrekking op overstromingen vanuit rioolstelsels.

Artikel 4.6 Waterbesluit

1. De in het nationale waterplan op te nemen doelstellingen en maatregelen omvatten, gerangschikt naar

Hoofdboodschappen in het Nationaal Waterplan

- De grondgedachte voor duurzaam waterbeheer wordt: 'meebewegen met natuurlijke processen waar het kan, weerstand bieden waar het moet en kansen voor welvaart en welzijn benutten'.
- Lopende uitvoeringsprogramma's als het Hoogwaterbeschermingsprogramma en de programma's voor rivierverruiming: Ruimte voor de Rivier en de Maaswerken, worden met kracht voortgezet.
- Samenwerkingsafspraken tussen de overheden worden geïntensiveerd. De manier van werken ten behoeve van de Kaderrichtlijn Water en Ruimte voor de Rivier dient hierbij als voorbeeld.
- De afstemming tussen waterbeleid en ruimtelijk beleid wordt verbeterd.
- Ook komen er in deze planperiode nieuwe veiligheidsnormen op basis van overstromingskansen. Deze worden getoetst aan waterstanden en golfhoogten die twaalf jaar later worden verwacht.
- Het rijk streeft naar een duurzame zoetwatervoorziening door zowel op landelijke schaal als in de regio's meer in de eigen behoefte aan water te voorzien. Daarnaast wordt op nationaal niveau de waterverdeling in het hoofdwatersysteem geoptimaliseerd. Het rijk streeft naar schoner water met een natuurlijke inrichting door vast te houden aan een combinatie van aanpakken van stoffen bij de bron en verbeteren van de inrichting van het watersysteem.
- Nederland is solidair met delta's in de wereld.

Het waterbeleid voor kust, rivieren, IJsselmeer, Zuidwestelijke Delta en Noordzee komt neer op het volgende: de kust wordt breder, de rivieren worden ruimer, het IJsselmeer wordt voller, de Zuidwestelijke Delta wordt dynamischer en zouter en de Noordzee wordt duurzamer.

Het Nationaal Waterplan presenteert een nieuw beleid voor waterveiligheid, bouwend op het advies van de Deltacommissie 2008 en gevoed door verschillende langjarige studies. Het nieuwe beleid gaat uit van een brede aanpak van waterveiligheid, uitgewerkt in meerdere lagen (de zogenaamde meerlaagse veiligheidsbenadering):

1. overstromingen voorkómen;
2. duurzame ruimtelijke planning – beheersing van het restrisico door bij het gebruik van de ruimte rekening te houden met waterveiligheid;
3. rampenbeheersing bij overstromingen – beperken van de gevolgen van een ramp.

bron: ontwerp- BPRW, versie augustus 2009

3.2.2 Richtlijn overstromingsrisico's (Ror)

3.2.2.1 Algemeen

Het doel van de recent vastgestelde EU-Richtlijn overstromingsrisico's (Ror) is niet overstromingen voorkomen, maar een kader scheppen voor de risico's van overstromingen, zodat de negatieve gevolgen voor de gezondheid van mensen, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid zoveel mogelijk worden beperkt. De structuur van Ror sluit aan bij de Kaderrichtlijn Water, wat betekent dat wordt uitgegaan van de 'stroomgebiedbenadering'.

De implementatie van de Ror gaat via het Nationaal Waterplan. Artikel 4.5 van de Waterwet bepaalt namelijk dat het Nationaal Waterplan de overstromingsrisicobeheerplannen moet bevatten voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, voor zover deze betrekking hebben of mede betrekking hebben op het Nederlandse grondgebied. Hiervoor hebben de lidstaten nog enkele jaren de tijd.

In het Ror-proces zijn drie fasen te onderscheiden.

- De eerste fase bestaat uit een *voorlopige risicobeoordeling*. Bij deze beoordeling worden gebieden aangewezen waar een aanzienlijk risico op overstromingen bestaat. De beoordeling geschiedt aan de hand van makkelijk

stroomgebiedsdistrict, in elk geval:

- a. maatregelen als bedoeld in artikel 11 van de kaderrichtlijn water;
 - b. maatregelen als bedoeld in de artikelen 4, vijfde lid, en 6, eerste lid, van de grondwatterrichtlijn;
 - c. doelstellingen en maatregelen als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's.
2. De onderdelen van het nationale waterplan die dienen ter uitvoering van de kaderrichtlijn water en de richtlijn overstromingsrisico's vormen afzonderlijke delen van dat plan. Hieronder vallen in ieder geval de doelstellingen en maatregelen, bedoeld in het eerste lid, alsmede een overzicht van de financiële middelen die voor de uitvoering van die maatregelen nodig zijn.
 3. Maatregelen als bedoeld in artikel 11 van de kaderrichtlijn water dienen uiterlijk drie jaren na de in artikel 4.8, eerste lid, van de wet bedoelde zesjaarlijkse herziening operationeel te zijn.

Artikel 4.16 Waterbesluit

1. De in het beheerplan voor de rijkswateren op te nemen doelstellingen en maatregelen omvatten, gerangschikt naar stroomgebied-district, in elk geval:
 - a. (...)
 - b. doelstellingen en maatregelen als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's.
2. Artikel 4.6, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

te verkrijgen informatie. Nederland heeft ervoor gekozen om voor *alle* (deel)stroomgebieden overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten te maken. Uit die kaarten zal blijken welke gebieden risicogebieden zijn waaraan in overstromingsrisicobeheerplannen aandacht moet worden besteed. Het gevolg hiervan is dat Nederland geen afzonderlijke voorlopige risicobeoordeling hoeft te maken.

- De tweede fase is het opstellen van *overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten*. Deze kaarten moeten worden opgesteld voor gebieden met een 'potentieel significant risico'.
- De derde fase is het opstellen van *overstromingsrisicobeheerplannen*.

De Ror is verder geïmplementeerd in hoofdstuk 4 van het Waterbesluit. De overstromingsrisicobeheerplannen zijn een apart deel van het Nationaal Waterplan. Dat betekent dat de plannen elke zes jaar worden herzien.

In het Nationaal Waterplan en de verschillende regionale plannen en beheerplannen worden doelstellingen en maatregelen opgenomen die passen bij de reikwijdte van het desbetreffende plan. Een samenvatting van die doelstellingen en maatregelen vormt, naast andere onderdelen (zie hieronder), de inhoud van het overstromingsrisicobeheerplan.

Voor de overstromingsrisicogebieden moeten *per stroomgebied* gecoördineerde plannen worden opgesteld. In deze plannen moeten doelstellingen worden vastgelegd, waarbij de nadruk moet liggen op het reduceren van de kans op een overstroming en van de negatieve gevolgen ervan.

Daarnaast moeten de plannen maatregelen bevatten.

Verplichte onderdelen van het plan zijn bovendien:

- de conclusies van de voorlopige risicobeoordeling, als deze beoordeling is verricht
- de reeds geldende overstromingsgevaar- en risicokaarten en de conclusies uit die kaarten
- doelstellingen van het overstromingsrisicobeheer
- samenvatting van de maatregelen waarmee de doelstellingen worden verwezenlijkt
- indien beschikbaar, de door de lidstaten vastgestelde methodologie voor de kosten-batenanalyse van grensoverschrijdende maatregelen in gedeelde (deel) stroomgebieden

- een beschrijving van de wijze waarop de voortgang van de uitvoering van het plan zal worden gevolgd
- een samenvatting van de maatregelen en acties op het gebied van publieke voorlichting en inspraak
- een lijst van autoriteiten en eventueel beschrijvingen van het coördinatieproces van de werkzaamheden binnen een internationaal stroomgebiedsdistrict en het proces van het coördineren van de werkzaamheden met de KRW (Zie bijlage, onderdeel A Ror).

3.2.2.2 Kaarten

Overstromingsrisicokaarten vormen een belangrijk onderdeel van de implementatie van de Ror. Gedeputeerde Staten zijn op grond van artikel 4.9 van het Waterbesluit verantwoordelijk voor productie en publicatie van deze kaarten. De kaarten moeten twee jaar vóór de overstromingsrisicobeheerplannen worden vastgesteld en elektronisch gepubliceerd. Dit betekent dus dat de eerste kaarten uiterlijk 22 december 2013 elektronisch moeten zijn gepubliceerd. Ook de kaarten dienen in ieder geval elke zes jaar te worden herzien.

De overstromingsgevaarkaarten geven de fysieke kenmerken van de overstroming weer, zoals het overstroomde gebied, de waterdiepte en de stroomsnelheid. De overstromingsrisicokaarten duiden de gevolgen aan van de overstroming, zoals het potentieel aantal getroffen en de economische, culturele en milieuschade. Onder milieuschade wordt verstaan: schade aan potentieel getroffen gebieden die door de KRW zijn aangewezen als beschermd gebied (drinkwatergebieden, recreatiewateren, nutriëntgevoelige gebieden en gebieden die in de Vogel- of Habitatrichtlijn zijn aangewezen). Ook moeten installaties die door de overstroming voor incidentele verontreiniging kunnen zorgen, in kaart worden gebracht (richtlijn 2008/1/EG, IPPC-richtlijn).

Op elke kaart worden drie scenario's uitgewerkt.

1. Kleine kans/extreme gebeurtenis. De kans op een overstroming is eenmaal in de 1000 of meer jaar. De kans dat dit gebeurt tijdens een mensenleven is zeer onwaarschijnlijk.
2. Middelgrote kans. Het gaat om een overstroming die minder dan eenmaal per 100 jaar zal voorkomen. Deze overstroming zal hooguit een keer in een mensenleven voorkomen.

Artikel 4.9 Waterbesluit

1. Gedeputeerde staten van de provincies dragen zorg voor de productie, de actualisatie en de elektronische publicatie van overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten, overeenkomstig artikel 6 van de richtlijn overstromingsrisico's, ten minste twee jaren voor de vaststelling van het overstromingsrisicobeheerplan. De kaarten hebben geen betrekking op overstromingen vanuit rioolstelsels.
2. De in het eerste lid bedoelde kaarten worden ten minste eenmaal in de zes jaren herzien.
3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels gesteld worden over de op de kaarten op te nemen informatie en de productie, de actualisatie en de vormgeving van die kaarten.

Artikel 4.3 Waterwet

2. Ter voorbereiding van het nationale waterplan leggen Onze Ministers ter inzage: (...)
- b. het ontwerp van de overstromingsrisicobeheerplannen die betrekking hebben of mede betrekking hebben op het Nederlandse grondgebied.
3. Op een overstromingsrisicobeheerplan is artikel 4.3, tweede lid, van de wet van overeenkomstige toepassing.

Artikel 4.4 Waterwet

Bij de voorbereiding van het nationale waterplan raadplegen Onze Ministers:

- a. (...)
- b. ten aanzien van stroomgebied-beheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen: gedeputeerde staten van de provincies en het dagelijks bestuur van de waterschappen, op wiens grondgebied het Nederlandse deel van het stroomgebieddistrict mede is gelegen;
- c. ten aanzien van de uitvoering van de kaderrichtlijn water en de richtlijn overstromingsrisico's: de bevoegde autoriteiten van andere staten in de stroomgebieddistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems;
- d. (...)

3. Grote kans. De kans op een dergelijke overstroming is eenmaal in de tien jaar.

De kaarten zijn via www.risicokaart.nl voor het publiek toegankelijk.

3.2.2.3 Procedure

Bij de voorbereiding van de plannen wordt het oordeel van verschillende bestuursorganen betrokken. De medewerking van alle bestuursorganen aan het vergaren van de nodige informatie is essentieel. In artikel 3.4 Waterbesluit is daarom een informatieplicht opgenomen. Gedeputeerde Staten, het bestuur van waterschappen en Colleges van Burgemeester en Wethouders moeten aan de minister gegevens verstrekken die nodig zijn voor het opstellen van het overstromingsrisicobeheerplan.

De eerste overstromingsrisicobeheerplannen die (mede) betrekking hebben op het Nederlandse grondgebied moeten volgens artikel 8.2 van de wet uiterlijk 22 december 2015 zijn vastgesteld.

3.2.3 Bijzondere functie van water: zwemwater

Eén van de functies van oppervlaktewater verdient hier bijzondere aandacht. Ingevolge artikel 4.8 van het Waterbesluit wordt in het Nationaal Waterplan vastgelegd welke oppervlaktewaterlichamen in rijksbeheer de functie zwemwater hebben. Het Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren werkt onder meer door middel van een kaart uit welke precieze locaties binnen deze oppervlaktewaterlichamen de functie zwemlocatie krijgen. Op grond van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz) gelden voor zwemlocaties speciale normen ter bescherming van de zwemmers. Het gaat met name om enkele schadelijke bacteriën en de bovengrenzen aan de hoeveelheden die daarvan in het zwemwater mogen voorkomen. Functietoekenning door Rijkswaterstaat is niet voldoende om een locatie tot zwemlocatie in de zin van de Whvbz te bestempelen: ook de desbetreffende provincie moet de locatie als zwemlocatie aanwijzen. De provincie mag echter alleen zwemlocaties in rijkswateren aanwijzen die van Rijkswaterstaat deze functie hebben gekregen.

Voor wat betreft het beheer van de zwemlocaties zijn de taken en bevoegdheden op grond van de Whvbz verdeeld

tussen Rijkswaterstaat en de provincie. Rijkswaterstaat is verplicht deze locaties gedurende het badseizoen te monitoren. Daarnaast voert Rijkswaterstaat beleid om de waterkwaliteit van de locaties te verbeteren. Denk bijvoorbeeld aan het aanpakken van nabijgelegen riooloverstorten en het rekening houden met deze locaties bij de toetsing van vergunningen voor het lozen van huishoudelijk afvalwater. Met de inwerkingtreding van de gewijzigde Whvbz in 2010 krijgt Rijkswaterstaat bovendien de verplichting om voor alle zwemlocaties in rijkswateren een zwemwaterprofiel op te stellen. Hierin staat of de normen voor de locatie worden gehaald en welke maatregelen (de regionale dienst van) Rijkswaterstaat eventueel gaat nemen. De provincie wijst zoals gezegd de officiële zwemlocaties binnen haar gebied aan. Daarnaast is de provincie als enige bevoegd tot het instellen van een zwemverbod op een zwemlocatie. Bovendien geeft de provincie informatie aan het publiek over de zwemwaterkwaliteit en handhaaft zij een eenmaal ingesteld zwemverbod.

3.2.4 Andere bijzondere functies: drinkwater, viswater, schelpdierwater

Naast de functie zwemwater zijn er nog vele andere functies die een oppervlaktewaterlichaam kan vervullen. Al deze functies worden in principe toegekend in het Nationaal Waterplan. Drie functies die bijzondere aandacht verdienen zijn: drinkwaterbereiding, viswater en schelpdierwater. Voor wateren met deze functies gelden namelijk op grond van het huidige Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (Bkmw) aparte waterkwaliteitsnormen, die dienen ter bescherming van de functie in kwestie.

Een groot deel van de *drinkwaterbereiding* in Nederland gebeurt door het zuiveren van oppervlaktewater. Enkele drinkwaterbedrijven hebben één of meer innamepunten in oppervlaktewaterlichamen in rijksbeheer. Ze winnen daar rechtstreeks oppervlaktewater. Bij deze innamepunten gelden specifieke milieukwaliteitsnormen ter bescherming van de drinkwaterbereiding. Die zijn vastgelegd in het Bkmw. Het gaat bijvoorbeeld om een aangepaste norm voor temperatuur en om strengere normen voor bestrijdingsmiddelen. Rijkswaterstaat houdt bij het verlenen van lozingsvergunningen aan bovenstrooms gelegen bedrijven rekening met benedenstrooms gelegen innamepunten.

Artikel 4.8 Waterbesluit

1. Onze Ministers leggen in het nationale waterplan de functie zwemwater vast:
 - a. indien de maatregelen ter verwezenlijking van de op grond van artikel 1, derde lid, van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden voorgeschreven klasse “aanvaardbaar” naar hun oordeel uitvoerbaar en niet onevenredig kostbaar zijn;
 - b. voor zover die functie verenigbaar is met de andere aan het water toegekende functies.
2. De functie zwemwater wordt niet vastgelegd, indien een op grond van artikel 10 b, tweede lid, van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden aangewezen locatie gedurende vijf achtereenvolgende jaren in de klasse “slecht” is ingedeeld.
3. Onze Ministers houden bij de vaststelling van de functie zwemwater rekening met het oordeel van Gedeputeerde Staten, bedoeld in artikel 10 b, eerste lid, van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.
4. Indien voor een rijkswater toepassing wordt gegeven aan artikel 11, tweede lid, van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden zijn Onze Ministers bevoegd om de functie zwemwater niet langer vast te leggen in het nationale waterplan.

5. Voor zover de in het nationale waterplan vastgelegde functie zwemwater heeft geleid tot een aanwijzing op grond van artikel 10 b, tweede lid, van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, wordt deze functie gedurende het badseizoen niet ongedaan gemaakt.

Artikel 4.17 Waterbesluit

Voor zover het nationale waterplan voorziet in aanvullende toekenning van de functie zwemwater in het beheerplan voor de rijkswateren, is artikel 4.8 van overeenkomstige toepassing op die toekenning, met dien verstande dat voor “Onze Ministers” wordt gelezen: Onze Minister.

Artikel 4.6 Waterwet

1. Een beheerder stelt met betrekking tot de watersystemen onder zijn beheer een beheerplan vast. Daarbij wordt voor regionale wateren rekening gehouden met het regionale waterplan dat betrekking heeft op die regionale wateren, en dient de afstemming op beheerplannen van andere beheerders, indien sprake is of zou kunnen zijn van samenhang tussen de onderscheidene watersystemen, te zijn gewaarborgd.

Bovendien maakt Rijkswaterstaat binnen een beschermingszone van twee uur (dus die delen van het beheergebied van waaruit water binnen twee uur bij het innamepunt kan zijn) aanvullende afspraken over het optreden bij mogelijke calamiteiten. Ook die afspraken zijn gericht op de bescherming van het innamepunt. Dit is aangekondigd in het BPRW 2010-2015.

Het merendeel van het beheergebied van Rijkswaterstaat is aangewezen als water voor karperachtigen in de zin van de Viswaterrichtlijn (EU). Voor de gebieden die zijn aangewezen, gelden op grond van het Bkmw aanvullende milieukwaliteitsnormen ter bescherming van deze vissen. Het gaat met name om een aangepaste temperatuurnorm. Hetzelfde geldt voor een klein aantal gebieden dat is aangewezen als water voor *schelpdieren* op grond van de Schelpdierrichtlijn (EU). Ook voor deze gebieden gelden aanvullende milieukwaliteitseisen. Rijkswaterstaat houdt op basis van het BPRW 2010-2015 bij het verlenen van vergunningen en het uitvoeren van projecten rekening met deze beschermde functies. Deze onderdelen van het Bkmw zijn destijds opgesteld ter implementatie van de genoemde richtlijnen. Omdat deze richtlijnen in 2013 worden ingetrokken, is het nog maar de vraag of dit onderdeel van het Bkmw na deze datum in stand zal blijven. Hier kon ten tijde van het schrijven deze leidraad nog geen definitieve uitspraak over worden gedaan.

3.3 Beheerplannen

3.3.1 Algemeen

De maatregelen in het beheerplan omvatten in elk geval de maatregelen, bedoeld in artikel 11 van de Kaderrichtlijn Water en de doelstellingen en maatregelen, bedoeld in artikel 7 van Ror.

Rijkswaterstaat en waterschappen hebben in het verleden ook beheerplannen voor water vastgesteld. Nieuw is echter het belang dat aan deze plannen wordt toegekend vanwege de Kaderrichtlijn Water en de juridische bindende milieukwaliteitseisen voor water. De normen voor de chemische

en ecologische waterkwaliteit die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water worden waarschijnlijk opgenomen in een regeling krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer (Besluit kwaliteitseisen en monitoring water ofwel AMvB Doelstellingen). De doelen worden gekoppeld aan maatregelen in het beheerplan op grond van de Waterwet en niet direct aan bijvoorbeeld individuele lozingsvergunningen.

Het van oudsher tamelijk vrijblijvende karakter van het beheerplan voor rijkswater verdwijnt, omdat de Europese Commissie en mogelijk ook de rechter Rijkswaterstaat kunnen afrekenen op de in het beheerplan genoemde maatregelen. Ook moet het plan gaan dienen als toetsingskader voor individuele besluiten (zoals watervergunningen en projectplannen).

Aan deze toetsing is een apart hoofdstuk gewijd in het Programma Water en Natuur van het BPRW, waarin de systematiek van deze toetsing voor de rijkswateren uiteen is gezet. Voor deze toetsing wordt bovendien een afzonderlijke *Leidraad* gemaakt. Deze zal in NWO-verband worden vastgesteld en vermoedelijk begin 2010 gereed zijn. De leidraad zal voor alle wateren gelden.

3.3.2 Procedure

Het Waterbesluit geeft aanvullende regels voor de voorbereiding, vormgeving en inrichting van beheerplannen. De voorbereiding van het beheerplan geschiedt op grond van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4.14 Waterbesluit), met dien verstande dat iedereen een zienswijze op het ontwerp naar voren kan brengen.

Artikel 4.8 Waterwet bepaalt dat de beheerplannen eenmaal in de zes jaren worden herzien. Tussentijdse herziening van de plannen is mogelijk. De maatregelen als bedoeld in artikel 11 van de Kaderrichtlijn Water dienen uiterlijk drie jaren na de in artikel 4.8, eerste lid, van de wet bedoelde zesjaarlijkse herziening operationeel te zijn. Op grond van artikel 8.1 van het Waterbesluit dienen de maatregelen, bedoeld in artikel 11 van de Kaderrichtlijn Water, die zijn opgenomen in een plan dat betrekking heeft op de jaren 2010 tot 2015 uiterlijk op 22 december 2012 operationeel te zijn.

2. Het plan bevat:

- a. het programma van de maatregelen en voorzieningen die, in aanvulling op en ter uitwerking van hetgeen in het nationale of regionale plan is opgenomen over maatregelen, nodig zijn met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van rijkswateren, onderscheidenlijk regionale wateren, onder vermelding van de bijbehorende termijnen;
- b. aanvullende toekenning van functies aan rijkswateren of regionale wateren, voor zover het nationale, onderscheidenlijk regionale, plan voorziet in de mogelijkheid daartoe;
- c. de voornemens voor de wijze waarop het beheer wordt gevoerd;
- d. een overzicht van de financiële middelen, die voor de uitvoering van het programma en het te voeren beheer nodig zijn.

Artikel 4.16 Waterbesluit

1. De in het beheerplan voor de rijkswateren op te nemen doelstellingen en maatregelen omvatten, gerangschikt naar stroomgebied-district, in elk geval:
 - a. maatregelen als bedoeld in artikel 11 van de kaderrichtlijn water; en
 - b. doelstellingen en maatregelen als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's.
2. Artikel 4.6, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 4.15 Waterbesluit

Bij de voorbereiding van het beheerplan voor de rijkswateren raadpleegt Onze Minister:

- a. gedeputeerde staten van de provincies op wiens grondgebied de rijkswateren of een gedeelte daarvan, waarop het plan betrekking heeft, zijn gelegen;
- b. het dagelijks bestuur van de waterschappen die watersystemen beheren die samenhangen of samen kunnen hangen met de rijkswateren of een gedeelte daarvan waarop het plan betrekking heeft;
- c. de bevoegde Belgische, Duitse en Britse autoriteiten, voor zover het plan betrekking heeft op grensvormende of grensoverschrijdende wateren.

3.3.3 Het Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren (BPRW) 2010-2015

3.3.3.1 inleiding

Het BPRW beschrijft het beheer van de rijkswateren voor de periode 2010-2015. Rijkswaterstaat voert het beheer uit. Het BPRW is opgesteld binnen de kaders van Europese richtlijnen, nationale wetgeving en nationaal beleid. Onderdeel van het BPRW is een gebiedsgericht programma waarin de beheeropgave is opgenomen van Waterbeheer 21^e eeuw, Kaderrichtlijn Water en Natura 2000. Voor het BPRW is een Milieueffectrapport (plan-MER) opgesteld.

Het BPRW gaat over de grote wateren in Nederland. Wateren die heel verschillend zijn en uiteenlopende functies vervullen voor mens en natuur en die tegelijkertijd sterk met elkaar samenhangen. Ze moeten – in lijn met het rapport ‘Samen werken met water’ van de Deltacommissie 2008 en de kabinetsreactie daarop – als systeem worden benaderd. Vanuit internationale stroomgebieden komt water ons land binnen en stroomt via rivieren, kanalen en meren uiteindelijk in zee. Keuzes bovenstrooms hebben direct gevolgen benedenstrooms. Stroomgebieden, hoofdwatersysteem en regionale systemen hangen in hoge mate samen. Rijkswaterstaat beheert het systeem als landelijk netwerk, in afstemming met de internationale en regionale waterbeheerders.

Het BPRW werkt het beheer uit naar functies en naar gebieden. De functies zijn ingedeeld in drie groepen: basisfuncties (veiligheid, voldoende water, schoon en ecologisch gezond water), scheepvaart en gebruiksfuncties. Voorop staat de zorg voor een duurzaam en robuust systeem. Dat leidt tot de keuze om in het dagelijkse beheer prioriteit te geven aan de basisfuncties. De functie scheepvaart is apart benoemd. Het netwerkbeheer van het hoofdvaarwegennet is een kerntaak van Rijkswaterstaat. De andere gebruiksfuncties krijgen volgens de beheervisie ruimte voor zover de basisfuncties en de scheepvaartfunctie dat toelaten. Rijkswaterstaat wil gastheer zijn op het water en weegt – binnen zijn beheerverantwoordelijkheid, de beschikbare middelen en de bestaande kaders – nieuwe behoeften altijd af tegen bestaand gebruik. Rijkswaterstaat investeert de komende jaren verder om goed voorbereid en

toegerust te zijn voor incidenten en calamiteiten. De functies komen samen in gebieden. De gebiedsgerichte uitwerking in het BPRW is geënt op vier watersystemen: de grote rivieren en kanalen, het IJsselmeergebied, de Waddenzee, Noordzee en Eems-Dollard, en de Zuid-westelijke Delta. Per gebied worden de beheerprioriteiten voor de komende jaren gesteld.

3.3.3.2 *Beheeropgave 2010-2015*

Rijkswaterstaat voert integraal beheer. Het hoofdwatersysteem en -vaarwegennet worden op basis van meerjarige visies beheerd als landelijke netwerken met een landelijke prioritering van maatregelen. Voor het hoofdwatersysteem komt dit tot uiting in een (lands- en beheer)grensoverschrijdende stroomgebiedbenadering. In het pas opgerichte Watermanagementcentrum Nederland wordt de regie over het netwerk samengebracht. Voor het hoofdvaarwegennet gebeurt dit door middel van de corridorbenadering met regie vanuit het nieuwe Scheepvaartverkeercentrum.

De integrale benadering komt ook terug in de gebiedsgerichte aanpak, die in het Nationaal Waterplan wordt voorgestaan. In de gebieden komen allerlei soorten gebruik samen en moeten nieuwe activiteiten worden ingepast. Rijkswaterstaat houdt daarbij rekening met het aanwezig gebruik en met eisen die onder meer de veiligheid stelt. Rijkswaterstaat levert zo een toekomstgerichte bijdrage aan een duurzaam veilige delta. De organisatie heeft daarnaast als opdracht om enkele primaire waterkeringen die nog niet aan de wettelijke normen voldoen te verbeteren en om infrastructurele knelpunten op het hoofdvaarwegennet, waarover in het kader van de Nota Mobiliteit afspraken zijn gemaakt, op te heffen. Gelet op de belangrijke functie van het vervoer over water en het groeiende gebruik van het hoofdvaarwegennet dient het achterstallig onderhoud uiterlijk in 2016 te zijn weggewerkt.

In de periode 2010-2015 groeit de beheeropgave. Dat komt door autonome ontwikkelingen, zoals bodemdaling en bodemerosie, en door de oplevering van (onderdelen van) grote aanlegprogramma's, zoals Ruimte voor de Rivier en Maaswerken, die tot vergroting van het beheerde areaal leiden. Ook gaat het om de beheergevolgen van onder andere de investeringsimpuls voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) en om de implementatie van Natura 2000. Het vraagt een forse inspanning van de Rijkswaterstaat om deze werken tijdig en binnen de afgesproken kaders te realiseren, met een markt waarvan de capaciteit in toenemende mate onder druk staat.

De komende planperiode zet Rijkswaterstaat vooral in op:

- Versterking van de veiligheid door primaire keringen verder op orde te brengen, het nieuwe waterveiligheidsbeleid door te voeren, leggers voor de rijkswateren vast te stellen, te rapporteren over de afvoercapaciteit van de rivieren, de nieuwe normering in te voeren, de informatievoorziening aan het publiek te verbeteren en in gang gezette aanlegprogramma's op tijd te realiseren.
- Een verantwoorde mix van voortzetting van bestaande afspraken over de waterverdeling (zoet water, verzilting), optimalisatie van de waterverdeling in het hoofdwatersysteem en voorbereiding op toekomstige besluitvorming over de voorziening van zoet water en bestrijding van verzilting na 2015.

- Realisatie van het maatregelenpakket voor Waterbeheer 21e eeuw, de KRW en Natura 2000. De KRW-doelen die in het BPRW zijn vastgelegd, spelen ook een rol bij de toetsing van nieuwe activiteiten in en rond de rijkswateren.
- Het op basisniveau brengen van de onderhoudstoestand van de vaarwegen, waarbij knelpunten die verdere groei van de scheepvaartsector in de weg staan, worden gesignaleerd en zo mogelijk aangepakt en het verkeersmanagement wordt gemoderniseerd.
- Ondersteuning van de diverse gebruiksfuncties (waaronder recreatie) waar dat kan, in combinatie met accurate vergunningverlening en handhaving via het waterloket.
- Versterking van de toerusting voor incidenten en calamiteiten, onder meer door sluitende afspraken te maken met andere overheden, door deskundig personeel en adequaat materiaal in te zetten, door frequent en intensief te oefenen en door goede informatievoorziening (onder meer via samenwerking met het KNMI).

3.3.3.3 BPRW en de toetsing van activiteiten in de rijkswateren

Het is de bedoeling de kwaliteitseisen voor oppervlaktewaterlichamen die voortvloeien uit de KRW via het BPRW na te komen. Dit betekent dat het BPRW moet aangeven hoe Rijkswaterstaat de goede chemische en ecologische toestand als bedoeld in de KRW zal bereiken voor alle oppervlaktewaterlichamen in rijksbeheer.

Hierbij moet voor de *chemische toestand* rekening worden gehouden met de normen voor prioritaire stoffen. Deze worden waarschijnlijk vastgelegd in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (Bkmw). Een oppervlaktewaterlichaam heeft een goede chemische toestand als aan al deze normen wordt voldaan. Voldoet één prioritaire stof niet aan de norm, dan is de chemische toestand slecht ('one out, all out').

Voor het behalen van de goede ecologische toestand moet worden voldaan aan de normen voor fysisch-chemische parameters en overige relevante stoffen. Daarnaast gelden normen voor biologische parameters (algen, waterplanten, vissen en bodemleven), die voor het merendeel in het BPRW staan.

Dit komt doordat Rijkswaterstaat voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen zelf aangepaste ecologische doelen mag afleiden, waarbij rekening is gehouden met onomkeerbare hydromorfologische veranderingen in het watersysteem. Deze aangepaste doelen zijn per waterlichaam te vinden in het BPRW.

Het BPRW moet van elk waterlichaam aangeven of de daarvoor geldende doelen van de chemische en ecologische toestand in 2015 zullen worden bereikt en welke maatregelen daarvoor nodig zijn. Als de doelen niet worden bereikt, dient een beroep te worden gedaan op één van de uitzonderingen van de KRW. De belangrijkste uitzonderingen zijn 'termijnverlenging' (de doelen mogen later worden bereikt omdat maatregelen vooralsnog technisch onhaalbaar of onevenredig kostbaar zijn) en 'doelverlaging' (de doelen zijn helemaal niet haalbaar en moeten worden verlaagd). Als voor een waterlichaam een beroep op zo'n uitzondering wordt gedaan, moet Rijkswaterstaat dit motiveren in het BPRW.

Bij het opstellen van het BPRW voor de periode 2010-2015 is men ervan uitgegaan dat het Bkmw zoals gepland in december 2009 in werking zal treden. Mocht dit niet lukken, dan zullen VROM en VenW door middel van een voorlopige oplossing regelen, dat met de in het

Bkmw vervatte KRW-doelstellingen in de praktijk al wel rekening kan worden gehouden, precies zoals het BPRW beoogt. Of dit nodig zal zijn en hoe dit precies vorm zal krijgen, was op het moment van schrijven van deze leidraad nog niet bekend.

Hoewel het niet de bedoeling is een rechtstreekse koppeling te leggen tussen de stofnormen en lozingsvergunningen, zal er toch sprake moeten zijn van een zekere doorwerking. Als Rijkswaterstaat immers zomaar elke nieuwe ontwikkeling zou vergunnen, zouden uiteindelijk de doelen van de KRW nooit worden gehaald. Deze doorwerking verloopt echter anders dan voorheen. In het BPRW is aangegeven hoe Rijkswaterstaat denkt om te gaan met het verlenen van lozingsvergunningen en andere besluiten op grond van de Waterwet voor de verschillende waterlichamen. De chemische en fysisch-chemische parameters zijn vooral relevant bij het verlenen van *lozingsvergunningen*; met de biologische parameters moet Rijkswaterstaat vooral rekening houden bij het verlenen van vergunningen voor het *gebruik van waterstaatswerken* en het opstellen van *projectplannen*. Hoe een en ander in zijn werk gaat, wordt uitgelegd in het 'Toetsingskader voor individuele besluiten', dat deel uitmaakt van het BPRW.

Het is de bedoeling dat dit toetsingskader wordt gebruikt bij het nemen van besluiten en het geven van adviezen over nieuwe ontwikkelingen in het watersysteem. Denk aan het verlenen van vergunningen voor (uitbreiding van) lozingen of voor het gebruik van waterstaatswerken en aan het adviseren van bestuursorganen in het kader van de watertoets op grond van de Wro. Deze toetsing is bedoeld als aanvulling op het bestaande beleid, zoals de emissie-immissietoets voor lozingen. De toetsing komt in de kern neer op een check of de KRW-doelen voor het relevante waterlichaam nog wel worden gehaald als de nieuwe ontwikkeling doorgaat. Hierbij bekijkt men ook uitdrukkelijk of de toestand van het waterlichaam misschien achteruitgaat als gevolg van de nieuwe ontwikkeling. Het toetsingskader is voor Rijkswaterstaat de opvolger van de inmiddels achterhaalde LBOW-Leidraad KRW, *vergunningverlening en handhaving in het kader van de Wvo*.

3.4

Noordzee: Kaderrichtlijn Mariene Strategie

3.4.1 Algemeen

De Kaderrichtlijn Mariene Strategie (*Richtlijn 2008/56/EG van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu*) is bedoeld om de Europese zeeën voor huidige en toekomstige generaties veilig, schoon en productief te houden. De KRM beoogt enerzijds bescherming en herstel van de ecologische kwaliteit van de zeeën, en tracht anderzijds economische activiteiten met betrekking tot het mariene milieu duurzaam te maken.

De KRM laat de lidstaten veel ruimte. Zij mogen zelf de goede milieutoestand bepalen. Samenwerking staat echter hoog in het vaandel. Zo zijn de zeeën ingedeeld in mariene regio's; de lidstaten in die regio's moeten samenwerken. Nederland maakt deel uit van de regio Noordoost Atlantische Oceaan. Het staat lidstaten vrij om hun mariene regio onder

te verdelen in subregio's. Nederland zou bij een dergelijke onderverdeling deel gaan uitmaken van de subregio Noordzee. Binnen die subregio zou moeten worden samen-gewerkt met Duitsland, België, Frankrijk, Groot-Brittannië en Denemarken.

In Nederland vallen de territoriale zee en de exclusief economische zone (EEZ), inclusief het continentaal plat in de Noordzee, onder het toepassingsgebied van de KRM. De zoute wateren van bijvoorbeeld de Waddenzee en de Ooster- en Westerschelde vallen er niet onder.

Op de territoriale zee, in het gebied van de basislijnen langs de kust tot één zeemijl uit de kust – en (eventueel) uitgebreid tot de buitengrens van een overgangswater (zie artikel 2, zevende lid KRW) – zijn zowel de KRW als de KRM van toepassing. Voor deze 'overlappende' wateren is daarom bepaald dat de KRM alleen van toepassing is op elementen die voor het mariene milieu van belang zijn en waarop de KRW niet van toepassing is.

3.4.2 Implementatie

Besloten is de KRM 'slank' te implementeren. Dit houdt in dat slechts de kernelementen uit de richtlijn wettelijk zijn vastgelegd. Nederland zal de verplichtingen uit de richtlijn vooral door feitelijk handelen moeten nakomen.

De KRM wordt geïmplementeerd in hoofdstuk 4 van het Waterbesluit, maar dat zal pas na de inwerkingtreding van de Waterwet gebeuren. De verwachting is dat de wijziging van het huidige hoofdstuk 4 in 2010 wordt gepubliceerd. De Goede Milieutoestand, de milieudoelen, het monitoringprogramma en het programma van maatregelen worden op grond van artikel 4.3 e.v. opgenomen in het Nationaal Waterplan.

Het programma van maatregelen wordt, voor zover het maatregelen betreft van Rijkswaterstaat, uitgewerkt in het Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren.

3.4.3 Verplichtingen

Het streefdoel is de Goede Milieutoestand. De lidstaten moeten een mariene strategie opstellen om deze Goede Milieutoestand te bereiken. De KRM geeft aan welke stappen in deze strategie nodig zijn. Ze zijn genoemd in artikel 5 KRM en worden hieronder weergegeven.

De te realiseren milieudoelen houden een inspanningsverplichting in. Dit betekent dat de lidstaten zich zoveel mogelijk moeten inspannen om de doelen te halen. De verplichting is niet zo strikt als een resultaatsverplichting, waarbij de milieudoelen **moeten** worden gehaald.

Initiële beoordeling

De initiële beoordeling is een evaluatie van de huidige toestand. Voor deze evaluatie moet lidstaten een analyse maken van de kenmerken of eigenschappen van de mariene wateren en van de belangrijkste belastende en beïnvloedende factoren. Ook moet er een economische en sociale analyse komen van het gebruik van het mariene milieu en van de kosten die worden veroorzaakt door de aantasting daarvan (artikel 8 KRM). Lidstaten in dezelfde (sub) regio moeten een consistente beoordelingsmethode gebruiken. De initiële beoordeling dient op 15 juli 2012 te zijn voltooid.

Omschrijving goede milieutoestand en vaststelling milieudoelen

Voor elke mariene regio moeten de lidstaten op basis van de initiële beoordeling een reeks kenmerken van de Goede Milieutoestand vastleggen. De Goede Milieutoestand en milieudoelen zijn inspanningsverplichtingen en streefdoelen. Vereist is bij het vaststellen van de doelen rekening te houden met bestaande milieudoelen voor dezelfde wateren op nationaal, Europees of internationaal niveau. Ook deze omschrijving en vaststelling moeten op 15 juli 2012 zijn afgerond.

Monitoringsprogramma

Om de evaluatie van de milieutoestand te borgen, moeten lidstaten gecoördineerde monitoringsprogramma's vaststellen en uitvoeren. De deadline is 15 juli 2014. De richtlijn vraagt de lidstaten om de monitoringsprogramma's onderling af te stemmen. Het monitoringsprogramma maakt het mogelijk het programma van maatregelen op effectiviteit te toetsen.

Programma van maatregelen

Om de milieudoelen te bereiken, is een operationeel programma van maatregelen vereist. De basis van dit programma en de aansluitende acties moet de ecosysteembenadering zijn. De lidstaten moeten uitgaan van het voorzorgsbeginsel. In 2015 moet het programma klaar zijn en in 2016 moet het worden toegepast. Het programma van maatregelen wordt opgenomen in het Nationaal Waterplan en – wat betreft de maatregelen van Rijkswaterstaat – in het BPRW.

Lidstaten zullen hun mariene strategie moeten afstemmen op bestaande richtlijnen, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn en de KRW en op verdragen, zoals het OSPAR-verdrag. De samenwerkingsstructuur van het OSPAR-verdrag kan worden benut worden om aan de samenwerkingsverplichting met andere Noordzeestaten te voldoen.

Van groot belang is de informatieverplichting. Alle mogelijk belanghebbenden moeten in een vroeg stadium “tijdig en daadwerkelijk” de gelegenheid krijgen om zienswijzen naar voren te brengen. Voor Nederland zijn dit de organisaties die zich richten op de Noordzee.

3.4.4 Uitzonderingen

Artikel 14 KRM noemt een aantal redenen die een lidstaat kan opgeven voor het niet bereiken van de goede milieutoestand:

- de lidstaat is niet verantwoordelijk voor de maatregelen die nodig zijn
- natuurlijke oorzaken
- overmacht
- wijzigingen of veranderingen in fysieke kenmerken die worden veroorzaakt door maatregelen van dwingend openbaar belang (bijvoorbeeld de Tweede Maasvlakte of kustverdediging)
- natuurlijke omstandigheden die niet toelaten dat de toestand tijdig verbetert

Als een lidstaat een beroep doet op de uitzonderingsregels, zijn wel compenserende (ad hoc) maatregelen vereist. Deze moeten, voor zover mogelijk, worden opgenomen in het programma van maatregelen.

Een andere uitzondering is genoemd in het vierde lid van artikel 14 KRM. Dit bepaalt dat de lidstaten niet kunnen worden verplicht om specifieke maatregelen te nemen als er geen sprake is van een significant risico voor het mariene milieu. Ook als de kosten van dergelijke maatregelen disproportioneel zijn in verhouding tot het risico geldt die verplichting niet. Een lidstaat moet een beroep op deze uitzonderingsregel onderbouwd voorleggen aan de Europese Commissie.



4. Waterkwantiteit

4.1 Peilbesluiten

4.1.1 Algemeen

Op basis van de Waterwet is het mogelijk de gewenste oppervlaktewaterpeilen vast te leggen. Dit is een voortzetting van de bestaande praktijk. De waterbeheerders leggen het waterpeil vast in peilbesluiten. Het waterpeil heeft een sterke relatie met de ruimtelijke ordening, want het is van belang voor het grondgebruik.

De Waterwet is ook de basis van normen voor de bergings- en afvoercapaciteit van regionale wateren. De waterbeheerders dienen het regionale watersysteem zo in te richten dat bij overvloedige regenval voldoende water kan worden geborgen of afgevoerd.

Peilbesluiten vormen voor het kwantitatieve waterbeheer één van de belangrijkste instrumenten als de omstandigheden van het waterlichaam 'normaal' zijn, dat wil zeggen als er geen sprake is van extreme situaties.

Het is wenselijk om peilbesluiten vast te stellen als er aanzienlijke belangen in het geding zijn. Denk aan de ecologische ontwikkeling van het water of de geohydro-

Artikel 5.2 Waterwet

1. Een beheerder is verplicht voor daartoe aan te wijzen oppervlaktewater- of grondwaterlichamen onder zijn beheer één of meer peilbesluiten vast te stellen.
2. In een peilbesluit worden waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren vastgesteld, die gedurende daarbij aangegeven perioden zoveel mogelijk worden gehandhaafd.
3. De aanwijzing vindt plaats bij of krachtens algemene maatregel van bestuur dan wel bij of krachtens provinciale verordening voor zover het betreft rijkswateren onderscheidenlijk regionale wateren. Bij de maatregel of de verordening kunnen ten aanzien van rijkswateren

onderscheidenlijk regionale wateren nadere regels worden gesteld met betrekking tot het peilbesluit.

logische conditie van een aangrenzend gebied. Andere belangen waarmee de waterbeheerder rekening moet houden zijn volgens jurisprudentie: historische belangen, beveiliging tegen overstroming, afwatering, watervoorziening, natuurwaarden, scheepvaart, visserij, recreatievaart, stabiliteit van dijken, dammen, oevers en bouwwerken, waterkwaliteit en geohydrologische functies van het waterlichaam (ABRvS 7 december 1995, AB 1996, 64). De rijkswateren zijn de laatste schakel in een systeem om neerslag, ook van de regionale wateren, af te voeren naar zee. Daarom is het belangrijk dat deze rijkswateren niet de zwakste schakels zijn. Ook is het van belang dat het gekozen peil bij voorkeur multifunctioneel van aard is. Behalve wateroverlast moeten ook laagwateromstandigheden en peilfluctuaties die gewenst zijn op grond van de Kaderrichtlijn Water of Natura 2000, meewegen bij het bepalen van het peil, net als de aan het water toegekende functies. Een andere eis is dat het vastgestelde peil handhaafbaar is. In gevallen waarin men grote fluctuaties van het waterpeil door natuurlijke omstandigheden kan verwachten, is het niet reëel om een vast peil aan te houden.

Artikel 5.2 is grotendeels gebaseerd op artikel 16 Wet op de waterhuishouding (Wwh). Er zijn enkele verschillen. Zo gaat de Wwh in een peilbesluit uit van een statische waterstand, die (zoveel mogelijk) moet worden gehandhaafd. De Waterwet houdt een flexibele bandbreedte aan. Verder is het maken van peilbesluiten in de Wwh alleen verplicht voor sommige oppervlaktewateren, terwijl dit in de Waterwet ook geldt voor sommige grondwaterlichamen.

Peilbesluiten komen tot stand na een openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) en zijn voor beroep vatbaar. Peilbesluiten die onmiddellijk voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 5.2 van de Waterwet overeenkomstig artikel 16 van de Wet op de waterhuishouding van kracht waren, gelden als peilbesluiten op grond van de Waterwet.

4.1.2 Peilbesluiten voor rijkswater

Het Nationaal Waterplan en het BPRW besteden aandacht aan het peilbeheer van de rijkswateren, maar het blijft in sommige gevallen wenselijk een afzonderlijk peilbesluit vast te stellen. Deze gevallen worden genoemd in artikel 5.2 van het Waterbesluit.

Het eerste lid van artikel 5.2 somt de rijkswateren op waarvoor een peilbesluit verplicht is. De fysieke samenhang van deze wateren op waterhuishoudkundig gebied bepaalt de indeling. Lid 1, onder a. noemt het Noordzeekanaal, het Afgesloten en het Buiten IJ, en het Amsterdam-Rijnkanaal. Voor deze drie waterlichamen kan één peil worden vastgesteld en kan met één instrumentarium worden gestuurd.

Onder d. worden genoemd: het Volkerak-Zoommeer, het Bathse Spuikanaal en de Schelde-Rijnverbinding tussen het Volkerak-Zoommeer en de Kreekraksluizen. Dit is één stelsel, waarvoor ook weer één peil voor de hand ligt. Vervolgens worden onder e. het IJsselmeer en de Randmeren genoemd. In deze wateren zijn drie compartimenten te onderscheiden die via sluiscomplexen van elkaar zijn gescheiden (Krabbegatsluizen, Nijkerkersluis en Roggebot-sluizen). Daar zijn drie peilbesluiten denkbaar.

4.2

De verdringingsreeks

4.2.1 Algemeen

Nieuw in de Waterwet is de figuur van de verdringingsreeks, die de verdeling van water bij dreigende watertekorten vastlegt.

De verdringingsreeks in artikel 2.1 van het Waterbesluit regelt de prioriteitsrangorde van de waterbehoeften in situaties van waterschaarste of watertekort. Als de vraag groter is dan het aanbod is er sprake van een tekort. Het gaat daarbij om de beschikbaarheid van water van die kwaliteit die nodig is voor een bepaalde functie. De vraag zal dus per functie verschillen. Zo is voor koelwater de temperatuur van het water erg belangrijk, terwijl voor landbouw het zoutgehalte telt en het voor de natuur relevant is dat zo weinig mogelijk gebiedsvreemd water wordt ingenomen.

In de Waterwet heeft deze rangorde voor het eerst een

Artikel 5.2 Waterbesluit

1. Onze Minister stelt peilbesluiten vast voor de volgende rijkswateren of onderdelen daarvan:
 - a. Noordzeekanaal, Afgesloten IJ, Buiten IJ, Amsterdam-Rijnkanaal;
 - b. Grevelingenmeer;
 - c. Veerse Meer;
 - d. Volkerak-Zoommeer, Bathse Spuikanaal, Schelde-Rijnverbinding tussen het Volkerak-Zoommeer en de Kreekraksluizen;
 - e. IJsselmeer, Ketelmeer, Vossemeer, Zwarte Meer, Markermeer, IJmeer, Gooimeer, Eemmeer, Wolderwijd, Nijkerkernauw, Nulderwijd, Veluwemeer, Drontmeer.
2. De voorbereiding van een peilbesluit geschiedt overeenkomstig afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, met dien verstande dat Onze Minister binnen acht weken na afloop van de termijn genoemd in artikel 3.11, vierde lid, van die wet, het peilbesluit vaststelt.

Artikel 2.9 Waterwet

1. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften vastgesteld, die bij watertekorten of dreigende watertekorten bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater.
2. Bij of krachtens de maatregel en, in de gevallen bij die maatregel

bepaald, provinciale verordening kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de in het eerste lid bedoelde rangorde. Deze regels kunnen mede voorzien in de overeenkomstige toepassing van de rangorde op het beschikbare grondwater.

Artikel 6.18 Waterbesluit

(...)

4. In geval van een onmiddellijk of dreigend watertekort kan Onze Minister verbieden water te onttrekken aan oppervlaktewater-lichamen in beheer bij het Rijk. Dit besluit wordt bekend gemaakt door plaatsing in de Staatscourant. Zodra de situatie van onmiddellijk of dreigend watertekort is geëindigd, trekt Onze Minister het verbod in en maakt dat onverwijld bekend door plaatsing in de Staatscourant.

wettelijke basis gekregen. Voorheen lag de nationale verdringingsreeks vast in de derde Nota waterhuishouding (TK 1988-1989 21 250, nrs. 1-2, p. 64). Duidelijk is dat verschillende rangorden mogelijk zijn, aangezien de prioriteiten per gebied verschillen. Dat kunnen economische, ecologische of maatschappelijke prioriteiten zijn.

De verdringingsreeks is van toepassing zodra er sprake is van een onmiddellijk of dreigend watertekort. De constatering dat sprake is van onmiddellijk of dreigend watertekort is echter geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Uit deze constatering kunnen – na het toepassen van de verdringingsreeks – wel besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht voortvloeien, bijvoorbeeld een verbod om water in te nemen op grond van artikel 6.18, lid 4 van het Waterbesluit.

De verdringingsreeks is een zogenaamde instructienorm. Dit betekent dat de beheerder deze norm in acht moet nemen, maar dat die geen rechten en plichten creëert voor burgers en bedrijven.

De waterbeheerder zal de afweging moeten maken of er sprake is van een tekort. De Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW) adviseert Rijkswaterstaat over de te nemen beheersmaatregelen. Deze commissie bestaat onder andere uit vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, het Directoraat-Generaal Water, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, het KNMI, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg (zie voor meer informatie de website: <http://lcw.demis.nl/>).

In veel gevallen bestaat er een relatie tussen wateren die bij verschillende beheerders in beheer zijn. Hoe beheerders moeten omgaan met de belangen van niet bij hen in beheer zijnde wateren, kan onderwerp zijn van afspraken in een waterakkoord (artikel 3.7 van de Waterwet). De door de minister te treffen maatregelen in het kader van de toepassing van de verdringingsreeks kunnen zonodig hiervan afwijken. Als een regionale waterbeheerder gebruik maakt van water afkomstig uit de rijkswateren, heeft de voor die rijkswateren vastgestelde verdringingsreeks voorrang boven de regionale rangorde.

4.2.2 Maatregelen

Als de beheerder een watertekort constateert, biedt de verdringingsreeks het afwegingskader voor (eventueel) te nemen beheersmaatregelen in rijkswateren.

Voorbeelden van feitelijke maatregelen zijn de verdeling van water via de zogenaamde hoofdkranen (de stuw bij Driel, de Haringvlietsluizen, de sluizen in de Afsluitdijk en bij IJmuiden) of via de nevenkranen van Verkeer en Waterstaat en van de waterschappen. Met de hoofdkranen wordt vooral geanticipeerd op mogelijke watertekortsituaties en kan water worden gebufferd. Met de nevenkranen kan het water daadwerkelijk worden verdeeld in dergelijke situaties van watertekort. Een andere feitelijke maatregel is het handhaven van een minimale vaardiepte.

Het verlenen en handhaven van vergunningen voor het lozen van koelwater en afvalwater zijn voorbeelden van juridische maatregelen. In tijden van watertekort zal de minister (de waterbeheerder) het beschikbare water vanuit de rijkswateren, verdelen volgens de verdringingsreeks.

4.2.3 Categorieën en rangorden

De verdringingsreeks is zeer gedetailleerd. Het eerste lid van artikel 2.2 van het Waterbesluit noemt in volgorde van belang vier categorieën. Binnen deze categorieën worden opnieuw prioriteiten gesteld die leiden tot een opdeling in subcategorieën.

Hoewel op Europees niveau de drinkwatervoorziening is aangemerkt als hoogst te beschermen belang, doet de Nederlandse wetgever dit niet. In ons land is de veiligheid het hoogste belang. De veiligheid komt namelijk in het geding als in veengebieden (die hier talrijk zijn) door droogte veenoxidatie en klink optreedt. Dat is specifiek voor Nederland.

In de verdringingsreeks staan de natuurbelangen ook hoog genoteerd (categorie 1, derde prioriteit). Opname van de natuur in de verdringingsreeks is noodzakelijk. Tijdens warme en/of droge perioden moet immers een afweging worden gemaakt tussen alle bij het waterverbruik betrokken belangen, en het ecosysteem is daar één van.

De verdringingsreeks maakt onderscheid tussen onomkeerbare schade (categorie 1) en herstelbare schade (categorie 4). De definitie van herstelbare schade is: schade die van nature

Artikel 2.2 Waterbesluit

1. In geval van watertekort of dreigend watertekort wordt met het oog op de verdeling van het beschikbare water over de maatschappelijke en ecologische behoeften bij het beheer de volgende rangorde van behoeften acht genomen:

- 1°. het waarborgen van de veiligheid tegen overstroming en het voorkomen van onomkeerbare schade;
- 2°. nutsvoorzieningen;
- 3°. kleinschalig hoogwaardig gebruik;
- 4°. overige behoeften.

2. Bij de in het eerste lid onder 1° bedoelde behoeften wordt achtereenvolgens prioriteit toegekend aan:

- 1°. de stabiliteit van waterkeringen;
- 2°. het voorkomen van klink en zettingen;
- 3°. natuur, voor zover het gaat om het voorkomen van onomkeerbare schade.

3. Bij de in het eerste lid onder 2° bedoelde behoeften wordt achtereenvolgens prioriteit toegekend aan:

- 1°. drinkwatervoorziening, voor zover het gaat om het waarborgen van de leveringszekerheid;
- 2°. energievoorziening, voor zover het gaat om het waarborgen van de leveringszekerheid.

4. Bij de in het eerste lid onder 3° bedoelde behoeften wordt, op zodanige wijze dat de maatschappelijke en economische gevolgen zo

gering mogelijk zijn, prioriteit toegekend aan:

- a. de tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen;
- b. het verwerken van industrieel proceswater.

5. Bij de in het eerste lid onder 4° bedoelde overige behoeften wordt, op zodanige wijze dat de maatschappelijke en economische gevolgen zo gering mogelijk zijn, prioriteit toegekend aan:

- a. scheepvaart;
- b. landbouw;
- c. natuur, voor zover het niet gaat om het voorkomen van onomkeerbare schade;
- d. industrie;
- e. waterrecreatie;
- f. binnenvisserij;
- g. drinkwater, voor zover het niet gaat om de behoefte, bedoeld in het derde lid onder 1°;
- h. energievoorziening, voor zover het niet gaat om de behoefte, bedoeld in het derde lid onder 2°;
- i. overige belangen.

binnen een redelijke termijn uit zichzelf herstelt (bijvoorbeeld de vispopulatie) of die door middel van investeringen kan worden hersteld. Onomkeerbare ecologische schade is vooral gekoppeld aan de bodemgesteldheid en aan onomkeerbare processen in de bodem, zoals klink. Ook verandering in de samenstelling van de bodem als gevolg van de toevoer van ander water (zoals zilt of zout water in plaats van zoet water) kan tot onomkeerbare schade leiden. Deze processen kunnen de vestigingsplaats van flora en/of fauna onherstelbaar vernietigen. Het ecosysteem kan zich hierdoor niet meer herstellen. Kwetsbaar in dit opzicht zijn bijvoorbeeld de veengebieden in Midden-Holland en Noordwest-Overijssel, en de Peelgebieden in Noord-Brabant en Limburg.

De verdringingsreeks houdt sterk rekening met het groeiende belang van een ongestoorde energievoorziening. In de afgelopen decennia is de maatschappij steeds afhankelijker geworden van energie. Het belang dat is gemoeid met een (onverstoorde) energievoorziening is daarmee groter geworden. De categorie 'nutsvoorzieningen' is nieuw, in die zin dat ze niet voorkwam in niet-wettelijke verdringingsreeksen. Behalve de leveringszekerheid van de drinkwatervoorziening valt nu ook die van de energievoorziening onder deze tweede categorie. Als de leveringszekerheid niet in gevaar is, maar overige aan deze nutsvoorzieningen verbonden belangen (bijvoorbeeld commerciële) worden geraakt, vallen beide voorzieningen onder categorie 4 (7^e resp. 8^e prioriteit).

Samengevat ziet de verdringingsreeks er als volgt uit.

Categorie 1

Veiligheid en voorkomen van onomkeerbare schade

- 1 stabiliteit van waterkering
- 2 klink en zetting (veen en hoogveen)
- 3 natuur (gebonden aan bodemgesteldheid)

Gaat voor



Categorie 2

Nutsvoorzieningen

- 1 drinkwatervoorziening
- 2 energievoorziening

Gaat voor



Categorie 3

Kleinschalig hoogwaardig gebruik

- tijdelijke beregening kapitaalintensieve gewassen
- proceswater

Gaat voor



Categorie 4

Overige belangen (economische afweging, ook voor natuur)

- scheepvaart
- landbouw
- natuur (zolang geen onomkeerbare schade optreedt)
- industrie
- waterrecreatie
- binnenvisserij

Bron: Nationaal Waterplan, 2008, p. 81.

Artikel 3.7 Waterwet

1. Beheerders van binnen hetzelfde stroomgebieddistrict gelegen watersystemen stellen, voor zover nodig met het oog op een samenhangend en doelmatig waterbeheer, waterakkoorden vast waarin zij de hun beheersgebied overstijgende aspecten van het beheer ten opzichte van elkaar regelen.
2. Beheerders kunnen een ander openbaar gezag uitnodigen aan het waterakkoord deel te nemen, indien dat gezag een waterstaatkundige taak vervult die niet door hen wordt vervuld.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of, ten aanzien van waterakkoorden die uitsluitend betrekking hebben op regionale wateren, provinciale verordening kunnen nadere regels met betrekking tot waterakkoorden worden gesteld.

4.2.4 Schadevergoeding

Doordat het water in perioden van schaarste wordt verdeeld, kunnen achtergestelde gebruikers schade lijden. Aangezien de verdringsreeks wettelijk is vastgelegd, kunnen gebruikers vóór de schaarste optreedt al anticiperen op mogelijke tekorten. Hierdoor zal al snel worden tegengeworpen dat niet is voldaan aan de schadebeperkingsplicht. Daarnaast is het van belang dat niet de beheerder de schade heeft veroorzaakt, maar een externe gebeurtenis, namelijk droogte. Hierdoor zal de schade niet gauw worden vergoed. Voor meer uitleg over schadevergoeding wordt verwezen naar hoofdstuk 7.

4.3 Waterakkoorden

Het waterakkoord was in de Wet op de waterhuishouding uitgebreid geregeld. In de Waterwet is dit instrument soberder geworden (art. 3.7). De procedureregels zijn geschrapt. De Memorie van Toelichting onderstreept deze keuze als volgt: 'Met het instrument waterakkoord is inmiddels voldoende ervaring opgedaan om het aan de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken waterbeheerders over te laten om het waterakkoord in goed overleg en met de vereiste zorgvuldigheid voor te bereiden.' Dit betekent dat de bevoegde bestuursorganen in beginsel vrij zijn in de keuze van de procedure voor het waterakkoord.

Inhoudelijk is het waterakkoord onder de Waterwet verbreed. Behalve voor de traditionele waterkwantiteitsafspraken kan het waterakkoord worden gebruikt om andere doelstellingen van de Waterwet en de daarop gebaseerde plannen te verwezenlijken. Denk aan afspraken over maatregelen om de milieukwaliteit van watersystemen te beschermen en te verbeteren, of om gebieden te beveiligen tegen overstroming en te beschermen tegen wateroverlast. Ook afspraken over maatregelen ten gunste van functies die zijn toegekend aan watersystemen, zijn in principe mogelijk. Gemeenten kunnen op uitnodiging aan een waterakkoord deelnemen.

Het waterakkoord is in beginsel geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, maar een bestuursovereenkomst. Wel kunnen onderdelen van het waterakkoord als besluit worden aangemerkt. Een besluit moet dan aan drie vereisten voldoen: het besluit is schriftelijk, het is afkomstig van een bestuursorgaan en het houdt een publiekrechtelijke rechtshandeling in (is gericht op rechtsgevolg). Aan de eerste twee eisen wordt voldaan. Niet alles wat in het waterakkoord wordt geregeld is echter gericht op een rechtsgevolg, onderdelen kunnen dat wel zijn.

Waterakkoorden die onmiddellijk voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 3.7 van de Waterwet van kracht zijn overeenkomstig artikel 17 van de Wet op de waterhuishouding, worden gelijkgesteld met waterakkoorden als bedoeld in artikel 3.7 van de Waterwet.



5. Projectplannen

5.1 Projectplannen voor rijkswaterstaatwerken

5.1.1 Algemeen

Artikel 5.4 van de Waterwet legt de algemene grondslag vast voor projecten in het kader van het waterbeheer. Voor het aanleggen of wijzigen van een waterstaatswerk door de waterbeheerder introduceert de Waterwet het instrument van het projectplan.

Het projectplan beschrijft het werk en de wijze waarop het zal worden uitgevoerd. Behalve Rijkswaterstaat maken ook waterschappen als waterbeheerder projectplannen. Daarbij zal het vaak gaan om plannen voor wijziging van waterkeringen. De procedure voor primaire waterkeringen stamt uit de Wet op de waterkering (artikel 7 en verder). De projectplanplicht voor andere waterstaatswerken, zoals rivieren, is nieuw.

5.1.2 Wanneer is een projectplan vereist?

Artikel 5.4, eerste lid van de Waterwet bepaalt dat de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de

Artikel 5.4 Waterwet

1. De aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de beheerder geschiedt overeenkomstig een daartoe door hem vast te stellen projectplan. Met de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk wordt gelijkgesteld de uitvoering van een werk tot beïnvloeding van een grondwaterlichaam.
2. Het plan bevat ten minste een beschrijving van het betrokken werk en de wijze waarop dat zal worden uitgevoerd, alsmede een beschrijving van de te treffen voorzieningen, gericht op het ongedaan maken of beperken van de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk.
3. Indien het plan de verlegging van een primaire waterkering betreft,

kan het voorts voorzieningen bevatten met betrekking tot de inpassing in de omgeving van het gebied tussen de plaats waar de oorspronkelijke primaire waterkering is gelegen, en de plaats waar de nieuwe primaire waterkering komt te liggen.

4. Het eerste lid is niet van toepassing, indien ten aanzien van een in dat lid bedoeld werk de Tracéwet of de Spoedwet wegverbreding van toepassing is, of indien ten aanzien van dat werk toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening.

beheerder geschiedt volgens een door hem vast te stellen projectplan.

a. Waterstaatswerk

Wil er sprake zijn van een projectplan dan moet het plan op de eerste plaats betrekking hebben op een waterstaatswerk. Volgens de begripsomschrijving in artikel 1.1 van de Waterwet omvat een 'nat' waterstaatswerk een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk. 'Natte' waterstaatswerken zijn bijvoorbeeld de grote rivieren. De daarin gelegen sluizen en stuwen zijn in dat geval ondersteunende kunstwerken. Bruggen over de grote rivieren vervullen echter géén functie voor de rivier en zijn geen 'nat' ondersteunend kunstwerk, maar behoren tot de categorie 'droge' kunstwerken in wegen. Hierop is de projectplanplicht in de Waterwet niet van toepassing. Voor dergelijke werken kan wel een 'watervergunning eigen dienst' nodig zijn.

b. Aanleg of wijziging

Volgens de toelichting bij de wet betreft de aanleg of wijziging uitsluitend werkzaamheden die een wijziging in de normatieve toestand van het waterstaatswerk tot gevolg hebben. De legger is daarbij indicatief, omdat daarin is omschreven waaraan een waterstaatswerk naar ligging, vorm, afmeting en constructie moet voldoen. Bij wijziging of aanleg moet dus worden gedacht aan wezenlijke veranderingen in die aspecten van het waterstaatswerk. Dit betekent, aldus de toelichting, dat voor onderhoud en/of herstelwerkzaamheden waarbij geen sprake is van wijziging in de normatieve toestand, de verplichting tot planvaststelling niet aan de orde is.

c. Door of vanwege de beheerder

De aanleg of wijziging van het waterstaatswerk moet bovendien door of vanwege de beheerder geschieden. De term 'door of vanwege' duidt er op dat het een 'initiatief van de beheerder' moet betreffen en niet bijvoorbeeld voorgenomen werken of werkzaamheden van anderen. De aanleg of wijziging moet dus door de beheerder zelf of in opdracht van hem (door een aannemer) worden uitgevoerd. De beheerder is volgens artikel 1.1 van de Waterwet het bevoegde bestuursorgaan van het overheidslichaam dat is belast met het beheer. Zowel het rijk (Rijkswaterstaat) als

de waterschappen vervullen de rol van beheerder en zijn dus verplicht om voor aanleg of wijziging van hun daarvoor in aanmerking komende waterstaatswerken een projectplan vast te stellen.

Bij de decentrale uitvoering (door provincies, waterschappen of gemeenten) van bijvoorbeeld rivierverruimingsmaatregelen als gevolg van de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, is in een aantal gevallen sprake van aanleg of wijziging door de beheerder. Voorbeelden zijn de verlegging van een primaire waterkering door het beherend waterschap zelf of uiterwaardvergravingen, obstakelverwijdering of kribverlaging door Rijkswaterstaat.

5.1.3 Geen projectplan bij samenloop met andere (project)procedures

Op grond van artikel 5.4, vierde lid van de Waterwet is geen (vaststelling van het) projectplan aan de orde, als op de aanleg of wijziging van het (natte) waterstaatswerk de Tracéwet of de Spoedwet wegverbreding van toepassing is, of als toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening.

Het vierde lid van artikel 5.4 dient om samenloop met (project)procedures op grond van de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding of de Wet ruimtelijke ordening te voorkomen. Wil de minister van Verkeer en Waterstaat werken uitvoeren in een watersysteem, dan biedt die specifieke wetgeving immers al voldoende instrumenten. In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening bijvoorbeeld zijn twee besluitvormingsprocedures geregeld voor gevallen waarin het rijk zelf projecten wil realiseren, te weten het rijksinpassingsplan en het rijksprojectbesluit.

Ingevolge de Tracéwet dient voor de aanleg of wijziging van hoofdvaarwegen de in die wet neergelegde procedure te worden gevolgd. In dergelijke gevallen is het ter voorkoming van doublures, niet wenselijk dat ook nog de projectplanverplichting uit de Waterwet van toepassing is.

Voorbeeld

Bij de verbreding van een rijksweg op basis van de Tracéwet moet een primaire waterkering van een waterschap ter plaatse van de kruising van de rijksweg met de waterkering worden aangepast. Voor de aanpassing van de waterkering moet op basis van de Waterwet een projectplan worden opgesteld. De Waterwet en de Tracéwet staan hier naast elkaar.

De vraag rijst of artikel 5.4, vierde lid van de Waterwet wel van toepassing is wanneer Rijkswaterstaat als gevolg van een droog project (i.c. een verbreding van een rijksweg) een primaire waterkering moet aanpassen. Of is het vierde lid alleen bedoeld voor natte projecten?

Waterkeringsplannen worden in het algemeen vastgesteld door waterschappen (als de beheerders van die waterkeringen) en goedgekeurd door de provincie.

De aanleg of wijziging van de waterkering gebeurt dan dus niet door Rijkswaterstaat zelf. Rijkswaterstaat draagt weliswaar zorg voor de verbreding van de rijksweg, maar het waterschap blijft als beheerder verantwoordelijk voor aanpassing van de waterkering.

Gaat het om een waterkering in beheer van het rijk dan worden de waterkeringsaspecten wel in het tracébesluit beschreven.

De uitzondering op de Tracéwetplichtige activiteiten in artikel 5.4, vierde lid is vooral geschreven voor situaties waarin het (natte) project als zodanig onder de Tracéwet valt (bijvoorbeeld verdieping of verbreding van een hoofdvaarweg). De uitzondering is kennelijk ook van toepassing op droge projecten. Volgens de Nota van wijziging kan immers ook een *weginpassingsbesluit in het kader van de Spoedwet wegverbreding of indien toepassing is gegeven aan afdeling 3.5 van de nieuwe Wro* als alternatief voor een 'Waterwet-projectplan' worden gezien. Volgens de Nota van wijziging is het met het oog op de bestuurlijke lasten immers niet wenselijk om dan ook nog een apart projectplan op grond van de Waterwet te eisen.

5.1.4 Projectplan en vergunningplicht

Voorheen was voor de aanleg of wijziging van waterstaatwerken door of vanwege Rijkswaterstaat geen projectplan, maar een 'vergunning eigen dienst' nodig. Via deze vergunning legde Rijkswaterstaat verantwoording af over de wijze waarop de belangen van de omgeving waren betrokken bij de besluitvorming. De Inspectie Verkeer en Waterstaat gaf deze vergunning sinds enige jaren af.

Deze vergunningplicht is in principe niet meer aan de orde nu de noodzakelijke waterstaatkundige belangenafweging en rechtsbescherming gewaarborgd zijn door de verplichting om een voorafgaand projectplan vast te stellen. In artikel 6.12, tweede lid onder sub c, van het Waterbesluit is dan ook bepaald dat er geen vergunning nodig is voor aanleg of wijziging van waterstaatswerken in beheer bij het rijk.

Overigens moet men beseffen dat een projectplan in deze situatie niet met zich meebrengt dat helemaal geen watervergunning meer is vereist. De vergunningplicht voor eigen dienst blijft op grond van de artikelen 6.2 tot 6.4 van de Waterwet gewoon bestaan als de waterbeheerder bijvoorbeeld verontreinigde of schadelijke stoffen in een oppervlaktewaterlichaam brengt of water loost of onttrekt (kwalitatief en/of kwantitatief). Vergunningen eigen dienst voor deze handelingen zijn nog steeds aan de orde. Ook blijft een eventuele meldplicht op grond van het Waterbesluit of bijvoorbeeld het Besluit bodemkwaliteit onverkort van kracht. Alleen de 'Wbr-vergunning eigen dienst' met betrekking tot het vroegere 'bakbeheer', dus de waterstaatkundige handeling, vervalt door de introductie van het projectplan. Voor het maken en behouden van een brug over rijkswater is dus ook nog steeds een 'Waterwetvergunning eigen dienst' vereist. Het gebruik van rijkswater door daar een brug te bouwen, past namelijk wel binnen het kader van het *wegbeheer*, maar niet binnen het kader

van het *waterbeheer*. Een ‘watervergunning eigen dienst’ blijft vereist om de belangen van het waterbeheer veilig te stellen.

5.1.5 Inhoud en status projectplan

Een projectplan beschrijft de wijziging of aanleg van het waterstaatswerk. Het projectplan moet, wil het juridisch van betekenis zijn, door de beheerder van het waterstaatswerk bij besluit worden *vastgesteld*. Een dergelijk planvaststellingsbesluit is een appellabel besluit. Het gaat bij de vaststelling om een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Er is echter vanaf gezien om het plan als ‘projectbesluit’ aan te duiden, omdat dit tot verwarring zou kunnen leiden met het gelijknamige besluit uit de Wet ruimtelijke ordening.

In principe is het projectplan vormvrij. Dit betekent niet dat daaraan geen eisen worden gesteld. Op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Waterwet worden wel enkele inhoudsvereisten gesteld. Het projectplan moet ten minste een beschrijving bevatten van:

- a. het betrokken werk zelf
- b. de wijze van uitvoering.

De beschrijving van de uitvoering betreft volgens de toelichting op de wet niet alleen de technische uitvoering, maar ook de inpassing van het project in de omgeving.

Daarbij kunnen de volgende aspecten aan de orde komen:

- een beschrijving van de weging van milieueffecten en van de redelijkerwijs in ogenschouw te nemen alternatieven voor uitvoering van het projectplan, als het plan een MER-plichtige activiteit omvat.
- een beschouwing over de inpasbaarheid van de in het projectplan beschreven activiteit binnen het geldende regime voor de ruimtelijke ordening, dan wel de benodigde aanpassing daarvan. Een projectplan voor de verlegging van de primaire waterkering kan ook voorzieningen bevatten met betrekking tot de inpassing in de omgeving van het gebied tussen de plaats waar de oorspronkelijke primaire waterkering is gelegen, en de plaats waar de nieuwe primaire waterkering komt te liggen.
- een motivering van het projectplan (besluit), waarin wordt aangegeven of en hoe uitvoering van het projectplan invulling geeft aan de KRW-doelstellingen (met name ecologisch) die zijn vastgelegd in het BPRW en aan overige doelstellingen van de Waterwet.

Bovendien dient het projectplan een beschrijving te geven van:

- c. de voorzieningen die zullen worden getroffen om de nadelige gevolgen van de uitvoering van het voorgenomen project ongedaan te maken of te beperken.

Bewust is ervan afgezien om de mogelijk nadelige gevolgen van een project en de in verband daarmee te treffen voorzieningen te specificeren. Daarvoor lopen die te veel uiteen. Men zal per project moeten bekijken welke mogelijk nadelige gevolgen de uitvoering met zich meebrengt en welke voorzieningen die gevolgen kunnen beperken of ongedaan kunnen maken. Denk bijvoorbeeld aan compensatie voor het verlies van waterbergingscapaciteit. In een projectplan kunnen gronden worden aangewezen voor compensatie van waterbergende gronden die door de uitvoering verdwijnen.

Deze gronden hoeven niet in de directe nabijheid van het aan te leggen of te wijzigen waterstaatswerk te liggen. Het wetsvoorstel laat bewust de categorie compenserende en mitigerende voorzieningen open, zodat niet op voorhand vaststaat welke voorzieningen in het projectplan worden opgenomen.

Uiteraard zullen er altijd nadelige gevolgen zijn die niet of onvolledig door maatregelen zijn te compenseren. Zo kan de overlast die wordt veroorzaakt door de werkzaamheden vaak wel worden beperkt, maar niet volledig worden voorkomen. Ook kan de uitvoering van een project voor de omgeving blijvende gevolgen hebben die niet of niet helemaal door middel van voorzieningen kunnen worden gecompenseerd. In dergelijke gevallen zal moeten worden gezien of financiële compensatie op zijn plaats is (zie in dat verband hoofdstuk 7.3 van deze leidraad)

Het projectplan moet vergezeld gaan van een opsomming van de benodigde vergunningen voor de beschreven activiteit op grond van de geldende wettelijke kaders, zoals Waterwet (waterkwaliteit), Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet, Ontgrondingenwet, Besluit bodemkwaliteit (Bbk), Wet bodembescherming en Wet milieubeheer.

Zoals gezegd is het projectplan in principe vormvrij. Dit biedt de kans om het plan niet zo tot in details uit te werken, als nu nog bij dijkverbeteringsplannen gebruikelijk is. Dit past in de tegenwoordige systematiek om marktpartijen vroegtijdig in te schakelen en zo meer flexibiliteit te genereren.

Aandachtspunt hierbij is wel dat details pas kunnen worden beschreven wanneer bekend is hoe het project er precies uit ziet en op welke wijze het wordt uitgevoerd. Daardoor kan het projectplan in principe pas vrij laat worden geschreven, en dat brengt procesrisico's met zich mee. Afhankelijk van het project kan wellicht worden gekozen voor een globaler plan dat als het ware de start van de besluitvorming markeert en daarvoor de randvoorwaarden geeft.

Om ervoor te zorgen dat Rijkswaterstaat uniforme projectplannen met in ieder geval ongeveer dezelfde structuur maakt, heeft de Corporate Dienst – in samenwerking met regionale diensten – inmiddels een modelprojectplan ontwikkeld.

5.2 De projectplanprocedure

5.2.1 Algemeen

De Waterwet voorziet niet in een verplichte procedure voor de voorbereiding of vaststelling van een 'regulier' projectplan (dat geen betrekking heeft op primaire waterkeringen). Uitzondering is een specifieke categorie projectplannen als bedoeld in artikel 5.5 van de Waterwet die met 'spoed en op gecoördineerde wijze' tot stand moeten worden gebracht. De Waterwet laat het dus aan de beheerder over om de meest geëigende procedure te kiezen voor aanleg of wijziging van waterstaatswerken. Onder meer afhankelijk van hoe ingrijpend

en complex het project is, kan hij ervoor kiezen het projectplan voor te bereiden volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

5.2.2 De specifieke projectplanprocedure voor primaire waterkeringen

5.2.2.1 Inleiding

De tweede paragraaf in hoofdstuk 5 (art. 5.5 e.v.) gaat specifiek over projectplannen voor aanleg, verlegging of versterking van de *primaire waterkeringen, of spoedeisende projecten van bovenlokale betekenis*, en behelst vooral een procedureregeling. In paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Waterwet staan de normen voor waterkeringen.

De Waterwet continueert de projectprocedure voor de aanleg, verlegging en versterking van primaire waterkeringen zoals die voorheen in de Wet op de waterkering was geregeld. Het is immers belangrijk om ook in de komende jaren over een adequaat instrumentarium voor de uitvoering van het beleid van rivierverruiming te beschikken. Deze zorgvuldige procedure functioneert goed voor primaire waterkeringen en past bij een goed en veilig beheer van de waterstaatswerken. Degene die verantwoordelijk is voor het beheer van het betreffende werk neemt het initiatief voor de procedure. De beheerder draagt daarbij ook zorg voor de uitvoering van het projectplan.

Evenals in de Wet op de waterkering geldt de procedure niet alleen voor de waterschappen, maar ook voor het rijk (Rijkswaterstaat) in de hoedanigheid van beheerder van een primaire waterkering.

Nieuw is dat deze specifieke procedure ook zal gaan gelden voor projecten van waterschappen tot aanleg of wijziging van waterstaatswerken als het geen primaire waterkeringen betreft. Er bestaat namelijk geen andere regeling voor een snelle en gecoördineerde besluitvorming die waterschappen kunnen toepassen.

De Waterwet laat het over aan de provincie om te bepalen in welke gevallen de procedure mag worden toegepast. De provincie kan daarin bij verordening of, krachtens die verordening, bij besluit van Gedeputeerde Staten voorzien.

Artikel 5.5 Waterwet

Deze paragraaf is van toepassing op projectplannen tot aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen en, in de gevallen bij of krachtens provinciale verordening bepaald, op projectplannen van besturen van waterschappen voor de aanleg of wijziging van andere waterkeringen dan primaire waterkeringen en op andere waterstaatswerken van bovenlokale betekenis die met spoed en op gecoördineerde wijze tot stand moeten worden gebracht.

Artikel 5.6 Waterwet

1. Op de voorbereiding van het projectplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
2. De terinzagelegging, bedoeld in artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht, geschiedt tevens ten kantore van de betrokken bestuursorganen. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.
3. De beheerder stelt een projectplan tot aanleg, verlegging of versterking van een primaire waterkering vast binnen twaalf weken nadat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen is verstreken. Na vaststelling zendt hij het plan onverwijld aan gedeputeerde staten.

Artikel 5.7 Waterwet

1. Het projectplan behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten van de provincie op wier grondgebied het wordt uitgevoerd.
2. Indien het een waterstaatswerk betreft dat in meer dan één provincie is gelegen, kunnen gedeputeerde staten van de desbetreffende provincies bij overeenstemmende besluiten bepalen dat gedeputeerde staten van de provincie waarin het waterstaatswerk in hoofdzaak is gelegen, belast zijn met de goedkeuring van het projectplan.

De wet doet hiermee recht aan regionale verschillen, maar ook aan de centrale rol van de provincie bij de gecoördineerde projectbesluitvorming in het regionale watersysteem. Gedeputeerde Staten dienen een dergelijk projectplan immers goed te keuren, aldus artikel 5.7. Zij moeten ook – net zoals op basis van de Wet op de waterkering het geval was – de uitvoering coördineren. Verder is betrokkenheid van de provincie bij dergelijke projectbesluitvorming van groot belang in verband met de mogelijke ruimtelijke implicaties en de ruimtelijke inpassing van het project.

Omdat het niet de bedoeling is dat is de projectprocedure al te gemakkelijk wordt toegepast, is het afwegingskader van de provincie verder ingekaderd. Het moet gaan om *waterstaatswerken van bovenlokale betekenis die met speed en op gecoördineerde wijze moeten worden gerealiseerd*.

5.2.2.2 Procedure

De projectprocedure van paragraaf 5.2. (artikelen 5.6 tot en met 5.14) maakt het mede mogelijk besluiten die nodig zijn voor de realisatie van het projectplan, samen met andere besluiten gecoördineerd voor te bereiden.

Een projectplan waarop de specifieke projectprocedure van toepassing is, moet steeds met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht worden voorbereid, waarbij een ieder zienswijzen naar voren moet kunnen brengen. Zo is gewaarborgd dat bij de voorbereiding van het plan een adequate belangenafweging kan worden gemaakt. Het derde lid bevat een specifieke bepaling over de voorbereiding van projectplannen tot aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen. Het is erg belangrijk tijdig maatregelen te nemen om het overstromingsrisico te beperken. Daarom wordt de bepaling uit de Wet op de waterkering gehandhaafd dat projectplannen voor primaire waterkeringen moeten worden vastgesteld binnen twaalf weken na het verstrijken van de termijn waarbinnen men zienswijzen naar voren kan brengen.

Projectplannen waarop de projectprocedure van toepassing is, zullen steeds zijn onderworpen aan provinciale goedkeuring. Dit houdt verband met de omstandigheid dat uitvoering van deze projectplannen meestal alleen mogelijk is als ze doorwerken in de ruimtelijke ordening. Gelet op de

bevoegdhedenstructuur die is vervat in de Wet ruimtelijke ordening, is het niet passend dat de (water)beheerder zelfstandig bevoegd is om over zulke projectplannen een beslissing te nemen. Goedkeuring door de provincie ondervangt dit bezwaar.

De artikelen 5.8 tot en met 5.12 hebben betrekking op alle besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan, met uitzondering van eventuele onteigeningsbesluiten en besluiten over nadeelcompensatie. Voor de uitvoeringsbesluiten geldt een specifieke coördinatieprocedure, die ertoe leidt dat alle besluiten binnen hetzelfde tijdsbestek worden genomen. Gedeputeerde Staten zijn daarbij het coördinerende gezag dat de medewerking van andere overheden kan vorderen (behalve van Rijkswaterstaat). Het betreft zowel besluiten op aanvraag als ambtshalve te nemen besluiten.

Het vierde lid van artikel 5.8 is opgenomen in verband met de situatie die aan de orde was in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de kwestie Bomendijk-Voorst (uitspraak van 11 september 1997, AB 452). Het ging om een kapvergunning die nodig was om de dijk te kunnen versterken, maar die niet tijdig kon worden afgegeven omdat volgens de desbetreffende kapverordening van de gemeente alleen de particulier eigenaar de kapvergunning kon aanvragen. Het is uiteraard niet aanvaardbaar dat zo'n impasse zich kan voordoen. Daarom is bepaald dat ook de beheerder bevoegd is om aanvragen voor de desbetreffende besluiten in te dienen.

Artikel 5.9 verklaart afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing op de voorbereiding van de besluiten ter uitvoering van het projectplan. Het artikel voorziet ook in een aantal bijzondere voorzieningen die, gelet op de gewenste coördinatie en parallelschakeling, noodzakelijk zijn. Het wordt aan Gedeputeerde Staten als coördinerend bestuursorgaan overgelaten om te bepalen binnen welke termijn de betrokken bestuursorganen ontwerpen van uitvoeringsbesluiten (onderdeel a) of besluiten (onderdeel d) moeten vaststellen. Ervaringen met de Wet op de waterkering hebben geleerd dat het niet wenselijk is om hiervoor in de wet vaste termijnen op te nemen. Gedeputeerde Staten kunnen, afhankelijk van de situatie, per geval een termijn stellen. In artikel 5.12 is de gelijktijdige bekendmaking geregeld

3. In afwijking van artikel 10:31, tweede en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan het nemen van een besluit omtrent de goedkeuring van een projectplan tot aanleg, verlegging of versterking van een primaire waterkering niet worden verdaagd.

Artikel 5.8 Waterwet

1. Gedeputeerde staten bevorderen een gecoördineerde voorbereiding van de besluiten die nodig zijn ter uitvoering van het projectplan.
2. Gedeputeerde staten kunnen van andere betrokken bestuursorganen de medewerking vorderen die voor het welslagen van de coördinatie nodig is. Die bestuursorganen verlenen de van hen gevorderde medewerking.
3. Indien het een waterstaatswerk betreft dat in meer dan één provincie is gelegen, kunnen gedeputeerde staten van de desbetreffende provincies bij overeenstemmende besluiten bepalen dat gedeputeerde staten van een van die provincies de coördinatie van de voorbereiding van de in het eerste lid bedoelde besluiten bevorderen.
4. Ten aanzien van aanvragen tot het nemen van besluiten als bedoeld in het eerste lid is de beheerder mede bevoegd deze in te dienen bij de bevoegde bestuursorganen.

Artikel 5.9 Waterwet

Op de voorbereiding van de in artikel 5.8, eerste lid, bedoelde besluiten is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat:

- a. de ontwerpen van de besluiten binnen een door gedeputeerde staten te bepalen termijn worden toegezonden aan gedeputeerde staten, die zorg dragen voor de in artikel 3:13, eerste lid, van die wet bedoelde toezending;
- b. gedeputeerde staten ten aanzien van de ontwerpen van de besluiten gezamenlijk toepassing kunnen geven aan de artikelen 3:11, eerste lid, en 3:12 van die wet;
- c. zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door een ieder;
- d. in afwijking van artikel 3:18 van die wet de besluiten worden genomen binnen een door gedeputeerde staten te bepalen termijn;
- e. de besluiten onverwijld worden gezonden aan gedeputeerde staten;
- f. gedeputeerde staten beslissen over de toepassing van artikel 3:18, tweede lid, van die wet.

Artikel 5.12 Waterwet

De in artikel 5.8, eerste lid, bedoelde besluiten worden, voor zover zij gecoördineerd zijn voorbereid, gelijktijdig door gedeputeerde staten bekendgemaakt.

van uitvoeringsbesluiten waarbij de coördinatieregeling is toegepast. De woorden «voor zover zij gecoördineerd zijn voorbereid» brengen tot uitdrukking dat Gedeputeerde Staten bevoegd zijn de coördinatieregeling gefaseerd uit te voeren. Gedeputeerde Staten kunnen dus bepalen dat de coördinatieregeling niet voor alle benodigde uitvoeringsbesluiten tegelijkertijd hoeft te worden doorlopen.

5.2.2.3 *Geen aanlegvergunning nodig*

De uitvoering van een projectplan kan consequenties hebben in de planologische sfeer. Maar dat voor de uitvoering van het projectplan nog een aanlegvergunning als bedoeld in artikel 3.3 van de Wet ruimtelijke ordening nodig zou zijn, is slecht verenigbaar met de gedachte achter de coördinatieregeling. Om die reden is in artikel 5.10 bepaald dat voor de uitvoering van het projectplan geen aanlegvergunning vereist is. Daartegen bestaat geen bezwaar, aangezien de planologische aanvaardbaarheid van een project al wordt beoordeeld in het kader van de op grond van artikel 5.7 vereiste provinciale goedkeuring van het projectplan. In het kader van de planvoorbereiding is het wel goed aan te geven met welke instrumenten van de Wro de planologische doorwerking van het projectplan voldoende kan worden verzekerd.

5.2.2.4 *Overrulebepaling*

Het eerste lid van artikel 5.11 regelt de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om een bestuursorgaan te overrulen als dat niet of niet tijdig op aanvraag een ontwerpuitvoeringsbesluit aan GS toezendt. Ook als een bestuursorgaan niet, niet tijdig of niet conform het projectplan beslist of een beslissing neemt die anderszins naar het oordeel van Gedeputeerde Staten wijziging behoeft, kan dat bestuursorgaan worden overruled. Zoals uit de tekst van het wetsartikel blijkt, geldt dit niet voor bestuursorganen van het rijk. Het tweede lid verklaart de in het eerste lid opgenomen bevoegdheid van Gedeputeerde Staten niet alleen van toepassing op ambtshalve besluiten ter uitvoering van het projectplan, maar ook op andere besluiten die zijn gericht op de realisering van de in het plan opgenomen voorzieningen.

Dit vraagt om een toelichting: soms kan er sprake zijn van besluiten die strikt genomen niet kunnen worden aange-merkt als besluiten ter uitvoering van het projectplan, omdat

zij geen onderwerp regelen dat rechtstreeks in het plan is terug te vinden. Het gaat om besluiten die de uitvoering van de werken ondersteunen en die met de inhoud van het plan geen directe relatie hebben. Denk aan besluiten die op initiatief van de aannemer worden aangevraagd (bijvoorbeeld een bouwvergunning voor een bouwkeet of het plaatsen van een hijskraan, of een tijdelijk verkeersbesluit). Het komt namelijk nogal eens voor dat het ten tijde van de vaststelling van het plan en de uitvoeringsbesluiten nog volstrekt onduidelijk is welke verdere besluiten nodig zijn. De uitvoeringsmethode moet dan nog worden bepaald. Op zulke besluiten is de coördinatieregeling (artikel 5.8) niet van toepassing; zij worden beheerst door de reguliere regelgeving. Deze besluiten kunnen dus toch snel worden genomen, omdat de procedureregels hiervoor betrekkelijk licht van karakter zijn en omdat artikel 5.11, tweede lid, hierop wel betrekking heeft.

5.2.2.5 Rechtsbescherming

Ten aanzien van het plan en de daarmee verband houdende in artikel 5.8 bedoelde besluiten moet dus de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure worden gevolgd. De bezwaarschriftprocedure is dan niet van toepassing en er kan direct beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. Het is gewenst dat tegelijkertijd beroep openstaat tegen het besluit tot goedkeuring van het plan en de overige besluiten. Voorkomen moet worden dat tegen het goedkeuringsbesluit al beroep kan worden ingesteld, voordat beroep mogelijk is tegen de overige besluiten. Daarom bepaalt het tweede lid van artikel 5.13 dat beroep tegen het goedkeuringsbesluit pas mogelijk is, als de overige besluiten zijn bekendgemaakt. Dat is in afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht. De bepaling stelt de bestuursrechter in staat om zich een integraal oordeel te vormen over het samenstel van besluiten. Overigens is de bestuursrechter niet steeds gehouden om alle beroepen gevoegd te behandelen; hij is vrij daarin zijn eigen afweging te maken. Voorts is, in navolging van onder meer de Tracéwet en de Wet op de waterkering, voorzien in beroep bij één rechterlijke instantie, te weten de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 5.10 Waterwet

Voor zover een bestemmingsplan voor de uitvoering van werken en werkzaamheden een aanlegvergunning als bedoeld in artikel 3.3 van de Wet ruimtelijke ordening vereist, geldt zodanige eis niet in het gebied dat is begrepen in een vastgesteld projectplan.

Artikel 5.11 Waterwet

1. Indien een bestuursorgaan, niet zijnde een bestuursorgaan van het Rijk, dat in eerste aanleg bevoegd is te beslissen op een aanvraag tot het nemen van een besluit dat nodig is ter uitvoering van het projectplan, niet of niet tijdig een ontwerpbesluit op de aanvraag aan gedeputeerde staten zendt, dan wel niet, niet tijdig of niet in overeenstemming met het projectplan beslist of een beslissing neemt die naar het oordeel van gedeputeerde staten wijziging behoeft, kunnen gedeputeerde staten een beslissing op de aanvraag nemen. In het laatste geval treedt hun besluit in de plaats van het besluit van het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan. Indien gedeputeerde staten voornemens zijn zelf een beslissing op de aanvraag te nemen, plegen zij overleg met het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is te beslissen.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op ambtshalve te nemen besluiten ter uitvoering van het projectplan en andere besluiten

dan die ter uitvoering van het projectplan, welke zijn gericht op de realisering van de in het projectplan opgenomen voorzieningen.

3. Indien bij de toepassing van het eerste lid de in dat lid bedoeld beslissing op een aanvraag tot het nemen van een besluit wordt genomen door gedeputeerde staten, draagt het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd was te beslissen op de aanvraag de ter zake ontvangen leges over aan gedeputeerde staten.

Artikel 5.13 Waterwet

1. Tegen een besluit als bedoeld in de artikelen 5.7, eerste lid, en 5.8, eerste lid, kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
2. In afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht vangt de termijn voor het indienen van een beroepsschrift tegen de besluiten, bedoeld in artikel 5.8, eerste lid, aan met ingang van de dag na die waarop de in artikel 5.12 bedoelde bekendmaking is geschied.

5.2.2.6 *Onteigening*

Tot besluit zijn in de projectprocedure voor waterstaatswerken ook enkele voorzieningen met betrekking tot onteigening opgenomen, die overeenkomen met de artikelen 7 j en 7 k van de Wet op de waterkering.

Het eerste lid van artikel 5.14 beoogt de in de Onteigeningswet geregelde procedure te bespoedigen, wanneer die procedure wordt toegepast bij de uitvoering van een door Gedeputeerde Staten goedgekeurd projectplan. De procedure bestaat uit een administratief en een gerechtelijk deel. Het eerste lid bepaalt dat met het beginnen van de gerechtelijke procedure niet hoeft te worden gewacht totdat het projectplan onherroepelijk is geworden. De onteigening zelf kan uiteraard wél pas na het onherroepelijk worden van het plan worden uitgesproken.

Het tweede lid bevat een bepaling die het mogelijk maakt om de Onteigeningswet ook toe te passen voor de uitvoering van de in het projectplan opgenomen voorzieningen. Dit is vooral van belang voor mitigerende of compenserende voorzieningen, waarvoor niet altijd een onteigeningstitel uit anderen hoofde valt aan te wijzen.

5.2.2.7 *overgangsrecht*

Het overgangsrecht voor projectplannen voor primaire waterkeringen is vastgelegd in artikel 2.16 a van de Invoeringswet. Dijk aanpassingsplannen die zijn vastgesteld vóór de inwerkingtreding van de wet worden gelijkgesteld met projectplannen op grond van de Waterwet.

Wanneer voor een bepaald project een Wbr-vergunning eigen dienst is verleend, bestaat volgens het overgangsrecht in artikel 8.4 van het Waterbesluit geen verplichting om ook nog een projectplan te maken als de uitvoering van dit project na de inwerkingtreding van de Waterwet begint.



6. Watervergunning

6.1

Inleiding

In de watervergunning van Rijkswaterstaat op grond van de Waterwet komen de besluiten samen die voorheen op grond van de verschillende waterwetten werden genomen: de Wet op de waterhuishouding (waterkwantiteit), de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (lozing in oppervlaktewater of op een zuiveringstechnisch werk), de Wet verontreiniging zeewater (storten van stoffen in zee), de Grondwaterwet, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (gebruik rijkswaterstaatswerken) en de concessie voor landaanwinning op grond van de Wet droogmakerijen en indijkingen. Een watervergunning op grond van de Waterwet wordt verleend na toetsing van alle relevante waterbelangen.

6.2

Procedure watervergunningverlening

6.2.1 Voorbereidingsprocedure

De watervergunning wordt in de regel op aanvraag verleend. Afhankelijk van het onderwerp (waterkwaliteit, gebruik waterstaatswerken of waterkwantiteit) geldt een langere of kortere proceduretijd.

Artikel 6.16 Waterwet

1. Op de voorbereiding van een beschikking tot verlening, wijziging of intrekking van een vergunning voor het **lozen of storten van stoffen** of, in de gevallen bedoeld in artikel 6.4, het onttrekken of infiltreren van water, zijn, tenzij bij algemene maatregel van bestuur anders wordt bepaald, de **afdelingen 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en 13.2 van de Wet milieubeheer**, met uitzondering van artikel 13.3, van toepassing. Bij de toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht worden de stukken als bedoeld in artikel 3:11 van die wet tevens ter inzage gelegd in de gemeente waar de handeling geheel of in hoofdzaak wordt verricht.
2. (...)
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bestuursorganen worden aangewezen, die door het bevoegd gezag in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen omtrent het ontwerp van de beschikking tot verlening of wijziging van een vergunning.

Als een vergunning wordt verleend voor het lozen of storten van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam is de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing (art. 6.16). In dit geval kan iedereen zienswijzen tegen het ontwerp inbrengen, maar beroep op de rechter is slechts mogelijk voor belanghebbenden.

Voor de behandeling van een aanvraag waarvoor afdeling 3.4 Awb geldt, geldt een behandelperiode van maximaal zes maanden, inclusief de tijd die nodig is om een ontwerpbesluit ter inzage te leggen. De beslistermijn kan worden opgeschort als de vergunningaanvraag incompleet is (artikel 4:5 Awb juncto artikel 4:15 Awb). In dat geval moet de aanvrager wel gelegenheid krijgen zijn aanvraag aan te vullen. Een bestuursorgaan kan extra tijd nemen voor het definitieve besluit, bijvoorbeeld als het gaat om een omstreden of ingewikkeld onderwerp. Dit moet dan wel tijdig worden besloten en aan de belanghebbenden meegedeeld.

Wordt een vergunning gevraagd waarvoor afdeling 3.4 niet geldt, bijvoorbeeld voor het gebruik van een waterstaatswerk, dan is de proceduredtijd aanmerkelijk korter: maximaal acht weken na indiening van de aanvraag.

We onderscheiden de volgende (standaard)procedures voor watervergunningen:

watervergunning voor het brengen of storten van stoffen in oppervlaktewaterlichaam (niet zijnde de zee)

Bepaling startdatum: de ontvangst van een vergunningaanvraag.

Termijn procedure: wettelijk verplicht afdeling 3.4 Awb: 6 maanden na ontvangst van de aanvraag. Indien géén zienswijzen worden ingediend in de ontwerpfase, wordt het besluit genomen binnen 4 weken nadat de termijn voor het inbrengen van zienswijzen is verstreken.

Wat betreft gbpv-(IPPC)inrichtingen: verplichte coördinatie Wm-vergunning (art. 6.27 Waterwet).

Wettelijke basis: artikel 6.2 Waterwet, artikel 6.16 Waterwet juncto afdeling 3.4 Awb, artikel 6.26 Waterwet (artikel 8.22, 8.25 Wet milieubeheer).

Voorheen: Wvo

watervergunning voor verontreinigend handelen in het zeegebied

Bepaling startdatum: ontvangst van een vergunningaanvraag.

Termijn procedure: wettelijk verplicht afdeling 3.4 Awb: 6 maanden na ontvangst van de aanvraag. Indien géén zienswijzen worden ingediend in de ontwerpfase, wordt het besluit genomen binnen 4 weken nadat de termijn voor het inbrengen van zienswijzen is verstreken.

Wettelijke basis: artikel 6.3 Waterwet, art. 6.16 Waterwet, 6.9 Waterbesluit, Afdeling 3.4 Awb.

Voorheen: Wvz

watervergunning voor gebruik rijkswaterstaatwerken

Bepaling startdatum: de ontvangst van een vergunningaanvraag.

Termijn procedure: in geval van het volgen van de reguliere voorbereidingsprocedure: 8 weken na ontvangst van een vergunningaanvraag. In geval van het (niet wettelijk verplicht) volgen van afdeling 3.4 Awb: binnen 6 maanden na ontvangst van een vergunningaanvraag. Let op: indien géén zienswijzen worden ingediend in de ontwerp-fase, dienen we het besluit te nemen binnen 4 weken nadat de termijn voor het inbrengen van zienswijzen is verstreken.

Wettelijke basis: art. 6.5, c Waterwet en hoofdstuk 6, § 6.6 Waterbesluit, hoofdstuk 6 Wtr, artikel 4:13 Awb en eventueel afdeling 3.4 Awb.

Voorheen: Wbr/Wet inzake droogmakerijen en indijkingen

watervergunning voor lozing of onttrekking van hoeveelheden water

Bepaling startdatum: de ontvangst van een vergunningaanvraag

Termijn procedure: in geval van het volgen van de reguliere voorbereidingsprocedure: 8 weken na ontvangst van een vergunningaanvraag. In geval van het (niet wettelijk verplicht) volgen van afdeling 3.4 Awb: binnen 6 maanden na ontvangst van een vergunningaanvraag. Let op: indien géén zienswijzen worden ingediend in de ontwerp-fase, dienen we het besluit te nemen binnen 4 weken nadat de termijn voor het inbrengen van zienswijzen is verstreken.

Wettelijke basis: art. 6.5, c Waterwet en § 6.7. Waterbesluit, hoofdstuk 6 Wtr, artikel 4:13 Awb en eventueel afdeling 3.4 Awb.

Voorheen: artikel 24 Wet op de waterhuishouding

In een bijlage bij deze leidraad is een schema te vinden met de procedurestappen van de watervergunningverlening.

6.2.2 Indieningsvereisten vergunningaanvraag

In de Waterregeling (art. 6.18 e.v.) staan de eisen waaraan een vergunningaanvraag moet voldoen.

Artikel 6.19 van de Waterregeling vraagt om algemene gegevens, zoals gegevens over naam, adres en woonplaats, gegevens over de locatie van de activiteiten en de periode waarvoor vergunning wordt gevraagd. De artikelen 6.21 tot en met 6.30 vragen per type handeling om specifieke gegevens. Zo zijn in artikel 6.21 van de Waterregeling de indieningseisen te vinden voor het lozen van stoffen. Deze gegevens zijn geënt op artikel 7 van het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren Wvo (Uvr).

Verder komt er een standaard formulier voor de indiening van een vergunningaanvraag. In de Waterregeling staat dat men een watervergunning schriftelijk moet aanvragen door middel van dit formulier (artikel 6.18, lid 1). Zodra via het landelijke Omgevingsloket online een elektronisch formulier beschikbaar is, dienen bedrijven op basis van artikel 6.18, lid 2 van de Waterregeling hiervan gebruik te maken. Dit zal overigens pas ingaan na een overgangsperiode van naar verwachting twee jaar. Particulieren behouden de vrijheid om een schriftelijke aanvraag in te dienen.

Rijkswaterstaat zal zelf het beheer over de gegevens van het landelijke Omgevingsloket moeten voeren en is verantwoordelijk voor goede archivering en de bescherming van persoonsgegevens.

Artikel 6.20 Waterregeling stelt de nodige eisen aan de indiening van digitale gegevens en bescheiden: Rijkswaterstaat hoeft namelijk niet alle digitale bestanden te accepteren. Zie over het Omgevingsloket verder ook hoofdstuk 8, par. 2 van deze leidraad.

Artikel 6.18 Waterregeling

1. Een schriftelijke aanvraag voor een watervergunning wordt gedaan door middel van het formulier, opgenomen in bijlage IX bij deze regeling.
2. Een aanvraag voor een watervergunning langs elektronische wijze wordt gedaan met gebruikmaking van het elektronische formulier dat op de datum van indiening van de aanvraag beschikbaar is via de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 7.6 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
3. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het beheer van de gegevens die zijn opgenomen in het deel van de landelijke voorziening dat hem ter beschikking staat. Dit beheer omvat in elk geval de verlening en beperking van toegang tot de gegevens omtrent een aanvraag en de zorg voor de archiefbescheiden.
4. Ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens in de landelijke voorziening is het bevoegd gezag verantwoordelijk in de zin van artikel 1, onderdeel d, van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Artikel 2.1 Waterwet

1. De toepassing van deze wet is gericht op:
 - a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
 - b. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
 - c. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.
2. De toepassing van deze wet is mede gericht op andere doelstellingen dan genoemd in het eerste lid, voor zover dat elders in deze wet is bepaald.

Artikel 6.21 Waterwet

Een vergunning wordt geweigerd, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen in artikel 2.1 of de belangen, bedoeld in artikel 6.11.

Artikel 6.11 Waterwet

1. De in dit hoofdstuk gegeven bevoegdheden kunnen ten aanzien van handelingen als bedoeld in artikel 6.5, onderdeel c, die plaatsvinden in de Nederlandse exclusieve economische zone, mede worden toegepast ter bescherming van andere belangen dan waarin artikel 2.1 voorziet, voor zover daarin niet bij of krachtens andere wet is voorzien.

6.3

Doelstellingen en normen

6.3.1 Toetsingskader

Waar aan wordt een watervergunningsaanvraag getoetst?

Belangrijke artikelen zijn artikel 2.1 en artikel 6.21 van de wet.

In artikel 2.1 van de Waterwet staat het hart van de wet: de doelen die met besluiten op grond van de wet moeten worden nagestreefd. Het moet dus gaan om voorkoming en beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en de vervulling van maatschappelijk functies door watersystemen.

Buiten de in artikel 2.1, lid 1 genoemde doelstellingen kunnen belangen alleen worden meegewogen als de wet daarin expliciet voorziet. Een voorbeeld van een dergelijke verruiming is te vinden in artikel 6.11 dat betrekking heeft, op de Exclusieve Economische Zone: in dat gebied kunnen bijvoorbeeld natuurbeschermingsbelangen aan de orde zijn waarvoor geen ander wettelijk kader bestaat. In dat geval fungeert de Waterwet als een vangnet voor de besluitvorming. Andere belangen dan in deze artikelen zijn genoemd komen bij de toetsing van een aanvraag dus niet aan bod. Dit 'specialiteitsbeginsel' was in de oude waterwetten ook al verankerd.

Voorbeeld

Het had geen zin om in het kader van een Wvo-vergunningprocedure te betogen dat de inrichting onaanvaardbare vervuiling van bodem, grondwater en lucht tot gevolg zou hebben, want dit had volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niets te maken met de belangen die de Wvo beoogde te beschermen (3 juni 2009). In het kader van de watervergunning komt er een brede toetsing, maar het valt aan te nemen dat ook dan nog steeds

de activiteit en de directe gevolgen voor het watersysteem centraal staan. Het zal op grond van deze rechtspraak niet nodig zijn luchtverontreiniging in brede zin (bijvoorbeeld depositie op grote afstand) in beschouwing te nemen.

Een vergunningaanvraag wordt beoordeeld op grond van de wet en het beleid. Artikel 6.21 Waterwet noemt de weigeringsgronden. Een vergunning moet in ieder geval worden geweigerd wanneer de vergunningverlening in strijd is met een van de waterdoelstellingen genoemd in artikel 2.1. Als een weigeringsgrond van toepassing is, bijvoorbeeld omdat een werk waterstaatkundig een probleem oplevert, is dat voldoende voor weigering van de vergunning of voor beperkende voorschriften. Van een echte 'afweging van belangen' zal daarom in veel gevallen geen sprake zijn.

Ten behoeve van een uniforme vergunningverlening binnen Rijkswaterstaat is een modelvergunning ontwikkeld. Verder wordt onder leiding van de Waterdienst gewerkt aan een *Handboek Waterbeheer* dat meer inzicht geeft in het inhoudelijk toetsingskader en het toepasselijke beleid. Ook omdat deze leidraad vooral is bedoeld om de wijzigingen vanwege de Waterwet inzichtelijk te maken, gaan we hieronder slechts op hoofdlijnen in op inhoudelijke normen, beleid en instructies voor watervergunningverlening.

6.3.2 Vergunningvoorschriften en -voorwaarden

Aan een watervergunning kunnen beperkingen of voorschriften worden verbonden. Artikel 6.20, lid 1, noemt voorbeelden van onderwerpen die daarbij kunnen worden geregeld. Lid 3 van dat artikel bepaalt dat niet in strijd met de voorschriften mag worden gehandeld.

De Algemene Maatregel van Bestuur waarover in lid 2 wordt gesproken, is het Waterbesluit. Het is ook mogelijk dat er regels uit andere algemene maatregelen van bestuur gaan gelden voor de watervergunning. Dat is echter nog niet het geval.

Artikel 6.20 Waterwet

1. Aan een vergunning kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden. De aan de vergunning te verbinden voorschriften kunnen mede betrekking hebben op:
 - a. financiële zekerheidsstelling voor de nakoming van krachtens de vergunning geldende verplichtingen of voor de dekking van aansprakelijkheid voor schade, voortvloeiend uit door de vergunde handeling of het staken van die handeling veroorzaakte nadelige gevolgen voor het watersysteem;
 - b. het na het staken van de vergunde handeling wegnemen, compenseren of beperken van door de vergunde handeling of het staken van die handeling veroorzaakte nadelige gevolgen voor het watersysteem.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de aan een vergunning te verbinden voorschriften en beperkingen.
3. Gedragingen in strijd met de aan een vergunning verbonden voorschriften zijn verboden.

Artikel 6.24 Waterwet

1. Een vergunning geldt tevens voor de rechtsoptvolgers van de vergunning

houder, tenzij bij de vergunning anders is bepaald.

2. De rechtsopvolger van de vergunninghouder doet binnen vier weken nadat de vergunning voor hem is gaan gelden, daarvan mededeling aan het bevoegd gezag.

Artikel 6.1 Waterwet

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:

lozen: brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam of brengen van water of stoffen op een zuiveringstechnisch werk;

stoffen: afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen;

storten van stoffen: zich in zee of op zee ontdoen van stoffen of van vaartuigen, luchtvaartuigen of op de zeebodem opgerichte werken, op een wijze als bedoeld in artikel 6.3, eerste lid, onderdeel a, in samenhang met artikel 6.1 2, onderdeel b, dan wel als bedoeld in artikel 6.3, eerste lid, onderdeel b, of derde lid.

Artikel 6.2 Waterwet

1. Het is verboden om stoffen te brengen in een oppervlaktewaterlichaam, tenzij:

Op grond van het eerste lid van artikel 6.20 kunnen dus ook financiële voorwaarden of voorwaarden over bijvoorbeeld compensatie aan de vergunningverlening worden verbonden. Een voorschrift dat bepaalt dat een voorziening voor eigen rekening en risico moet worden verwijderd als Rijkswaterstaat een bepaald werk moet uitvoeren, is eveneens mogelijk. Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 oktober 2008 over toekomstige dijkversterking (waterschap Noorderzijlvest tegen Groningen Seaports).

Een watervergunning zal vaak voor onbepaalde tijd worden verleend. De vergunning kan ook voor bepaalde tijd worden verleend, bijvoorbeeld als het wenselijk is om de activiteit na verloop van tijd opnieuw in overweging te nemen. Voor bepaalde lozingsvergunningen gelden bijzondere bepalingen.

De vergunning geldt op grond van artikel 6.24 voor degene die deze heeft gekregen, maar ook voor degene die later een bedrijf overneemt of anderszins rechtsopvolger wordt, tenzij in de vergunning anders is bepaald. De rechtsopvolger moet zichzelf tijdig bekend maken bij Rijkswaterstaat.

6.4 Waterkwaliteit

6.4.1 Lozing in een oppervlaktewater van Rijkswaterstaat

6.4.1.1 Algemeen

In onderstaande artikelen staan de verbodsbepalingen met betrekking tot lozing van (afval)stoffen. Op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren was het lozen met behulp van een werk, of vanuit een werk op een ander werk niet toegestaan zonder vergunning. De Waterwet verwijst niet meer naar 'een werk'. Verder interpreteert de wet de term 'stoffen' zeer ruim.

De wetgever heeft ervoor gekozen om de waterkwaliteit te garanderen door lozingen bij de bron aan te pakken. Van een lozing is sprake wanneer 'stoffen' in oppervlaktewater

worden gebracht of – anders dan via een openbare riolering – op een zuiveringstechnisch werk dat in beheer is bij een waterschap. Met stoffen wordt bedoeld: afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen. Artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer (Wm) verstaat onder afvalstoffen: “alle stoffen (...) waarvan de houder zich ontdoet (...).” Anders gezegd: iedere stof die niet nuttig wordt toegepast is een afvalstof, ongeacht de herkomst en samenstelling.

Op grond van artikel 6.2, eerste lid, onderdeel a, is een vergunning vereist voor het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. Hieronder valt ook het brengen van thermisch verontreinigd water in een oppervlaktewaterlichaam, aangezien opgewarmd water – bijvoorbeeld door gebruik als koelwater – nadelige effecten op dat oppervlaktewaterlichaam kan hebben.

Bij de beoordeling of een lozing met vergunning is toegestaan, is een aantal factoren van belang. Wie stoffen in een oppervlaktewaterlichaam wil brengen, dient rekening te houden met de volgende uitgangspunten van bestaand beleid:

- het voorzorgprincipe
- toepassen van ten minste de beste beschikbare technieken
- het *stand still*-beginsel, wat inhoudt dat de waterkwaliteit niet mag verslechteren
- de minimalisatieverplichting die geldt voor stoffen op de zogenoemde zwarte lijst (en stoffen die als zodanig dienen te worden behandeld).

De eisen of normen zijn verder vastgelegd of uitgewerkt in onder meer de volgende documenten:

- BREF's (*BAT reference documents*) die de best bestaand technieken beschrijven
- de Nieuwe Beoordelingssystematiek voor Warmtelozingen (NBW)
- het Nationaal Waterplan
- de Regeling tijdelijke vergunning voor lozing zwarte lijststoffen
- Nota 'Handboek vergunningverlening Wvo' (CIW)
- Nota emissie-immissie (CIW)
- Besluit aanwijzing BBT-documenten.

- a. een daartoe strekkende vergunning is verleend door Onze Minister of, ten aanzien van regionale wateren, het bestuur van het betrokken waterschap;
 - b. daarvoor vrijstelling is verleend bij of krachtens algemene maatregel van bestuur;
 - c. artikel 6.3 van toepassing is.
2. Het is verboden met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, water of stoffen te brengen op een zuiveringstechnisch werk, tenzij:
 - a. een daartoe strekkende vergunning is verleend door het bestuur van het in artikel 3.4 bedoelde waterschap;
 - b. daarvoor vrijstelling is verleend bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.
 3. Voor de toepassing van het eerste lid worden de gronden binnen een oppervlaktewaterlichaam die ingevolge artikel 3.1 of 3.2 zijn aangewezen als drogere oevergebieden niet tot dat oppervlaktewaterlichaam gerekend.
 4. Het eerste lid is niet van toepassing op het lozen ten gevolge van het gebruik van meststoffen in agrarische gronden in uiterwaarden en buitendijkse gebieden in het kader van de normale agrarische bedrijfsuitoefening, voor zover daaromtrent regels zijn gesteld bij of krachtens de Meststoffenwet.

Artikel 6.11 Waterwet

(...)

2. De in dit hoofdstuk gegeven bevoegdheden kunnen ten aanzien van handelingen als bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, mede worden toegepast ter bescherming van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk.

Artikel 6.26 Waterwet

1. Op vergunningen voor het lozen of storten van stoffen zijn de artikelen 8.8, 8.9, 8.10, tweede lid, 8.11, derde en vierde lid, 8.12 tot en met 8.12b, 8.19, 8.20, eerste lid, 8.21, 8.22 en 8.25, tweede lid, onderdeel a, van de **Wet milieubeheer** van overeenkomstige toepassing.

2. (...)

Daarnaast dient men met ingang van januari 2010 rekening te houden met de KRW-doelstellingen die voor het waterlichaam worden gesteld, naar alle waarschijnlijkheid op grond van het Besluit kwaliteitseisen monitoring water (of op grond van vervangende regelgeving en beleid wanneer dit besluit niet op tijd in werking treedt).

Deze doelstellingen zijn uitgewerkt en vastgelegd in het BPRW 2010-2015. Daarin is een toetsingskader opgenomen voor individuele besluiten als het gaat om de chemische en ecologische doelstellingen voor het relevante oppervlaktewaterlichaam.

Net zoals in de Wvo, zijn voor lozingsvergunningen verschillende bepalingen in de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing verklaard (artikel 6.26). Het betreft onder meer de aanvraag, doel- en middelloosverplichtingen, meet- en onderzoekverplichtingen, en meldingen over actualisering, wijziging en intrekking van de vergunning.

Artikel 6.1 van de Waterregeling bepaalt dat een vergunning voor het in het oppervlaktewater lozen van een of meer bijzonder schadelijke of verontreinigende stoffen (zoals kwik of cadmium) waarvoor grenswaarden zijn vastgesteld in Europese richtlijnen, voor ten hoogste tien jaar kan worden verleend. Voorheen ging het hierbij alleen om de zogeheten 'zwartelijststoffen'. De zwarte lijst is inmiddels vervangen door de lijst met prioritaire en prioritaire gevaarlijke stoffen uit de Richtlijn Prioritaire Stoffen. Alle stoffen van de zwarte lijst zijn prioritaire (gevaarlijke) stoffen. Op grond van artikel 6.2 van de Wtr moeten deze vergunningen verplicht iedere vier jaar worden bezien op actualiteit.

6.4.1.2 Algemene regels voor lozingen

Het enkele feit dat sprake is van een afvalstof, betekent uiteraard niet dat lozing niet is toegestaan. Lozing is mogelijk met een vergunning, of als de activiteit voldoet aan de toepasselijke algemene regels. In het Activiteitenbesluit, het Lozingenbesluit vaste objecten, het Besluit afvalwater huishoudens, staan algemene regels voor lozingen. Als het *Besluit lozingen buiten inrichtingen* van kracht wordt (op zijn vroegst zomer 2010) vervalt daarmee het Lozingenbesluit vaste objecten. Datzelfde geldt overigens voor het Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proef-

bronnering. Het Besluit afvalwater huishoudens en het Besluit open teelt en veehouderij blijven voorlopig nog wel van kracht.

Onder het Wvo-regime was het voor de vraag of voor een lozing vergunning nodig was, niet relevant of er sprake was van een inrichting of niet. Er werd gesproken over 'lozing met behulp van een werk'. De term 'inrichting' was alleen voor de Wet milieubeheer van belang. Sinds de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit is echter voor de beoordeling van een lozing ook van belang of er sprake is van een inrichting, want de regels in dat Besluit hebben alleen betrekking op inrichtingen. In het Activiteitenbesluit of Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer (Barim), het Besluit lozingen buiten inrichtingen (Bbi) en de Waterwet is de verdeling als volgt:

- Type A-inrichtingen. Voor deze inrichtingen is geen watervergunning vereist, maar gelden wel algemene regels.
- Type B-inrichtingen. Voor deze inrichtingen is geen watervergunning vereist, maar gelden wel algemene regels.
- Type C-inrichtingen. Voor deze inrichtingen is soms een watervergunning nodig en ze vallen altijd onder algemene regels.
- IPPC-inrichtingen. Voor deze inrichtingen is altijd een watervergunning nodig en de algemene regels van het Activiteitenbesluit zijn niet van toepassing.

De wetgever heeft de intentie uitgesproken om zogenoemde IPPC- (ofwel gpbv-) inrichtingen ook onder het Activiteitenbesluit te laten vallen. Vooralsnog is dat niet gebeurd. Het is overigens ook nog maar de vraag of dit vanuit Europees recht mogelijk is.

De algemene regels uit het Activiteitenbesluit gelden nu in ieder geval niet voor IPPC-inrichtingen en aanverwante activiteiten. Een lozing vanuit een bronnering ten bate van een nog te bouwen IPPC-inrichting valt dus niet onder het Activiteitenbesluit en is vergunningplichtig voor zover het de inrichting betreft. Wanneer precies is sprake van een inrichting? Deze in de praktijk soms complexe vraag is in beleid en jurisprudentie uitgewerkt. In een concreet geval zal ook overleg nodig zijn met het bevoegd gezag op grond van de Wabo/Wm om te bepalen of het een inrichting betreft.

Voorbeeld

Een bronnering die langer dan zes maanden duurt is (meestal) een inrichting.

Dezelfde bronnering die minder dan zes maanden duurt is (meestal) geen inrichting.

Lozingsituaties die geen inrichting betreffen, vallen meestal alleen onder algemene regels. Het Bbi geeft aan welke activiteiten buiten inrichtingen niet onder de vergunningplicht van de Waterwet vallen. Dit zijn onder andere activiteiten waarvoor het (Wvo) Lozingenbesluit vaste objecten gold.

Voorbeeld

Lozing van afstromend water van rijkswegen valt niet onder de Wet milieubeheer of het Activiteitenbesluit omdat het niet om een inrichting gaat. Op grond van de Wvo waren in principe alle lozingen van afvalwater wel vergunningplichtig. Een lozing van afstromend wegwater is op grond van het (ontwerp-)Bbi in principe toegestaan, mits aan bepaalde randvoorwaarden is voldaan. Het bevoegd gezag kan eventueel na melding maatwerkvoorschriften opstellen waarmee meer of juist minder ruimte voor de lozing wordt gegeven.

6.4.1.3 Ecologische en chemische kwaliteit van het oppervlaktewater

Het brengen van stoffen in oppervlaktewater wordt beoordeeld op de effecten die deze lozing heeft op de ecologische en chemische kwaliteit van het oppervlaktewater. De zorg voor de chemische en de ecologische waterkwaliteit is ingevolge de Waterwet uitdrukkelijk een onderdeel van het waterbeheer. Dit vloeit voort uit de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. Deze doelstellingen worden in Nederlands recht omgezet in een vernieuwd Besluit kwaliteitseisen monitoring water (of in vervangende regelgeving en beleid) en in het BPRW (zie hoofdstuk 3).

Overigens bevat het stelsel van milieudoelstellingen van de KRW diverse uitzonderingsbepalingen. Ze scheppen de nodige ruimte voor het behartigen van andere doelstellingen van waterbeheer dan de bescherming en verbetering van de milieukwaliteit, en ook voor het realiseren van overheidsprojecten buiten het kader van het waterbeheer die wel gevolgen voor de toestand van waterlichamen hebben. Zie over de implementatie van de KRW-doelstellingen verder par. 3 van hoofdstuk 3.

Hoe precies moet worden getoetst aan de chemische en ecologische doelstellingen voor een waterlichaam, is uiteengezet in het Toetsingskader voor individuele besluiten, dat wordt opgenomen in het Programma Water en Natuur in het BPRW. Deze toetsing is een aanvulling op het huidige waterkwaliteitsbeleid.

Via de immissietoets moeten aanvullende maatregelen worden getroffen als niet aan de geldende waterkwaliteitsnormen wordt voldaan. De gecombineerde emissie-immissieaanpak is op Europees niveau uitgangspunt en ook de Kaderrichtlijn Water staat deze aanpak voor. De vergunningaanvrager moet inzicht geven in de mogelijke gevolgen van de lozing voor de milieukwaliteit. Wordt een lozing op grond van de emissie-immissietoets aanvaardbaar geacht, dan is de volgende check of – bij vergunning van de immissie – de voor het waterlichaam geldende doelstellingen nog wel worden gehaald. Die check gebeurt in het kader van de toetsing aan de chemische en ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater. Het toetsingskader voor individuele besluiten in het BPRW zal dus vooral een aanvulling zijn op het immissiegerichte deel van de emissie-immissietoets. Lozingen van verontreinigende stoffen worden daarbij vooral getoetst aan de geldende stofnormen. Wordt aan deze normen voldaan, dan kan men er al snel van uitgaan dat niet alleen de chemische kwaliteit van het water voldoende is beschermd, maar ook de ecologische. De stofnormen zijn

immers opgesteld om de ecologie in het water te beschermen en ze zijn daarvoor ook voldoende streng. Hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer biedt een algemeen instrumentarium voor bindende normstelling voor waterkwaliteit.

Tot voor kort werd vrij beperkt gebruikgemaakt van de mogelijkheid in hoofdstuk 5 van de Wm om milieukwaliteitseisen voor water te stellen. Voorbeeld van een AMvB op grond hiervan is het oude Besluit kwaliteitseisen en monitoring water, dat milieukwaliteitseisen bevat voor wateren met bepaalde specifieke functies (bijvoorbeeld drinkwaterfunctie). Het Bkmw 2009 neemt deze eisen nagenoeg allemaal over, met uitzondering van de specifieke eisen voor viswater en schelpdierwater: voor deze onderwerpen blijft het oude Bkmw in stand. Eind 2004 zijn chemische kwaliteitseisen (richtwaarden) voor oppervlaktewateren opgenomen in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren. Dit is gebeurd ter implementatie van de Europese richtlijn ter bescherming van oppervlaktewater tegen verontreiniging door bepaalde gevaarlijke stoffen. Deze regeling zal worden ingetrokken als het Bkmw 2009 in werking treedt.

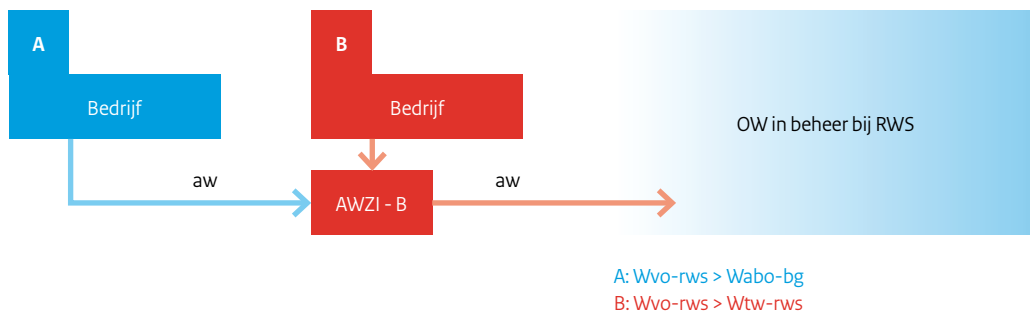
6.4.1.4 indirecte lozingen

Op grond van de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning ook voor indirecte lozingen het bevoegd gezag. Indirecte lozingen zijn lozingen die niet direct op het oppervlaktewater uitkomen, maar bijvoorbeeld eerst op een bedrijfsriolering of ander tussenliggend (zuiverings)werk van een bedrijf. Alleen directe lozingen en lozingen op een zuiveringsinstallatie voor stedelijk afvalwater die in beheer is bij een waterschap of gemeente, worden gereguleerd met een watervergunning. Alle (andere) indirecte lozingen krijgen een plaats in de vergunning op grond van de Wabo. Ook van de bedrijven die vroeger op de lijst stonden van de twintig typen inrichtingen waarvoor de Wvo-vergunningplicht voor indirecte lozingen bleef bestaan. In het algemeen zal de provincie bevoegd gezag zijn voor de vergunning voor deze indirecte lozingen binnen een inrichting. Het schema geeft enkele voorbeelden van de verhouding Wabo – Waterwet weer ('lozingsituatie a en b' en 'lozingsituatie c en d').

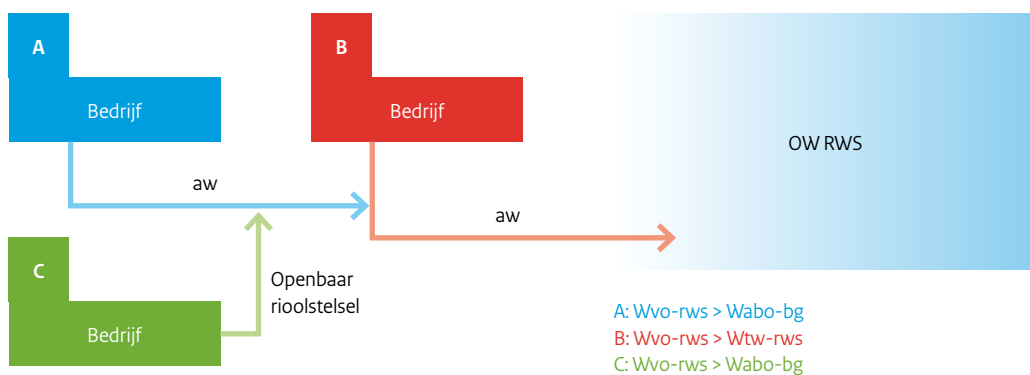
Artikel 2.10 Waterwet

Normen voor de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen worden vastgesteld op de voet van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, in overeenstemming met het stelsel van milieudoelstellingen, opgenomen in artikel 4 van de kaderrichtlijn water.

Situatie a: bedrijfslozing A via awzi B



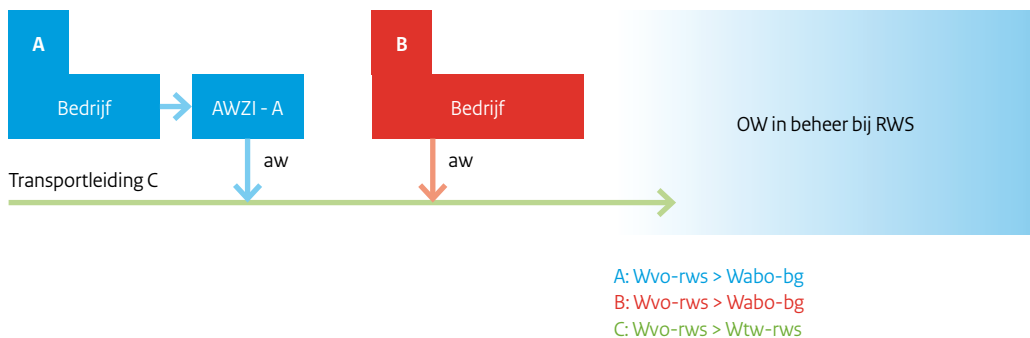
Situatie b: afwaterlozing A en C via rioolstelsel B



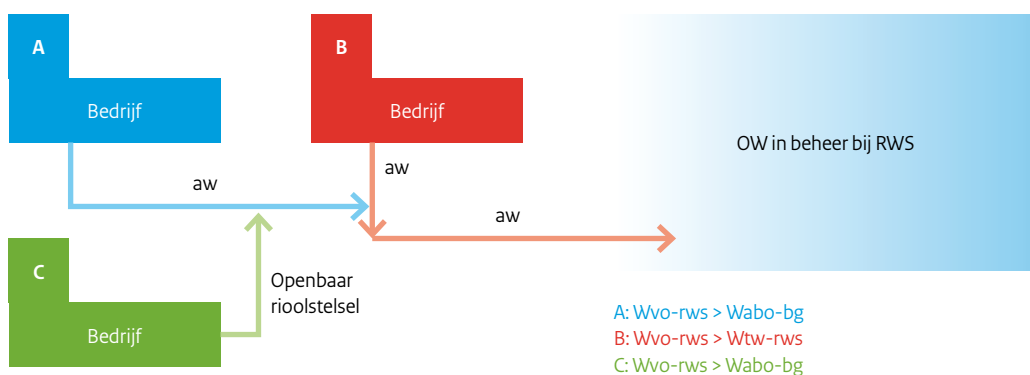
Lozingsituatie a en b

In deze situaties is sprake van een lozing van stoffen door een bedrijf op de aanvullende zuivering (AWZI of RWZI) in beheer bij een ander.

Situatie c: bedrijfslozing A en B op transportleiding van derden



Situatie d: afwaterlozing A en C via rioolstelsel B



Lozingssituatie c en d

In deze situaties is sprake van een lozing van stoffen waarbij het afvalwater via een gemeenschappelijk afvoerstelsel, niet zijnde een eigen lozingswerk, wordt afgevoerd. Ook dit is een indirecte lozing.

Van Wvo naar Wabo

Een Wvo-vergunning van een indirecte lozer gaat van rechtswege over in een (omgevings)vergunning op grond van de Wm/Wabo als voor de vergunde activiteit een vergunning verplicht blijft. Op grond van de Wabo stelt het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning het bestuursorgaan dat zorgt voor het beheer van het zuiveringstechnisch werk of het ontvangende oppervlaktewater in de gelegenheid om een advies uit te brengen ter bescherming van de chemische en ecologische waterkwaliteit.

Hoe benadert Rijkswaterstaat indirecte lozingen na inwerkingtreding van de Waterwet? Rijkswaterstaat:

- a. gebruikt het wettelijk adviesrecht voor de omgevingsvergunning van indirecte lozers
- b. vergunt via een watervergunning de gezamenlijke eindlozing uit transportleidingen en/of rioolstelsels op rijkswater
- c. introduceert het 'waterverwerkingsbeleid' in de watervergunning voor direct op rijkswater lozende inrichtingen die afvalwater van derden ontvangen en al dan niet verwerken.

a. Rijkswaterstaat vult het adviesrecht aan het bevoegd gezag op grond van de Wet milieu-beheer in afhankelijk van de milieurelevantie, de werkrelatie met het bevoegd gezag en de doelmatigheid van de advisering. Het advies is zwaarwegend. Als de waterbeheerder aangeeft dat door het verlenen van de vergunning het bereiken van de waterkwaliteitsdoelstellingen in het geding komt, en dat het dus noodzakelijk is aanvullende voorschriften/beperkingen op te leggen, is het bevoegd gezag voor de (omgevings)vergunning verplicht daaraan gevolg te geven.

Als het bereiken van de waterkwaliteitsdoelstellingen niet in het geding komt, kan het Wm-bevoegd gezag bij integrale afweging over de verschillende milieucompartimenten afwijken van het advies. Het bevoegd gezag neemt het advies van de waterbeheerder in ieder geval in acht voor zover dat niet in strijd is met wetgeving.

De verwachting is dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de water-gerelateerde aspecten in de regel niet zal afwijken van het advies van de waterbeheerder. Maar in bepaalde situaties blijft de mogelijkheid bestaan. Als het bevoegd gezag wél afwijkt van het advies van de waterbeheerder, kan dit alleen goed onderbouwd.

Rijkswaterstaat kent de volgende categorieën van advies aan het bevoegd gezag op grond van de Wabo:

- IPPC-inrichtingen: Rijkswaterstaat adviseert in de vorm van vergunningvoorschriften en daarbij behorende overwegingen.
- Barim-inrichtingen type C: Rijkswaterstaat geeft een beperkt advies over de door het bevoegd gezag opgestelde omgevingsvergunning.
- Barim-inrichtingen type A en B en niet-inrichtingen (bijvoorbeeld diffuse bronnen): Rijkswaterstaat maakt alleen bij uitzondering gebruik van het adviesrecht. Het bevoegd gezag op grond van de Wabo/Wm informeert Rijkswaterstaat wel over de watergerelateerde maatwerkvoorschriften van de Barim-inrichtingen.

Bij IPPC-bedrijven adviseert Rijkswaterstaat pro-actief. Rijkswaterstaat neemt het initiatief bij het opstellen van de vergunningvoorschriften voor het waterdeel van de omgevingsvergunning. Rijkswaterstaat is niet alleen betrokken bij de formulering van de lozingsvoorschriften, maar ook bij het vooroverleg tussen de vergunningaanvrager en het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Rijkswaterstaat geeft mede aan welke informatie gewenst is voor de (omgevings)vergunningaanvraag. De afdeling handhaving controleert de handhaafbaarheid van de watergerelateerde voorschriften in het Rijkswaterstaatsadvies voordat dit aan het bevoegd gezag wordt voorgelegd. Rijkswaterstaat reageert op de watergerelateerde meldingen van de desbetreffende milieu- of omgevingsvergunning. Werkafspraken in samenwerkingsovereenkomsten tussen de Rijkswaterstaatsdiensten en het bevoegd gezag op grond van de Wabo/Wm zullen dit verder in detail regelen.

Bij type C-inrichtingen (grotere niet-IPPC-inrichtingen) toetst Rijkswaterstaat de door het Wm-bevoegd gezag opgestelde watergerelateerde voorschriften in de ontwerpvergunning en de uit de vergunning voortvloeiende meldingen. Voor niet-vergunningplichtige activiteiten, zoals bij Barim type A of B-inrichtingen of diffuse bronnen met indirecte lozingen tot gevolg, laat Rijkswaterstaat het bevoegd gezag op grond van de Wm weten in het algemeen geen gebruik te willen maken van het adviesrecht.

In overleg met het bevoegd gezag op grond van de Wabo/Wm kan Rijkswaterstaat per geval afspraken maken, in lijn met bovenstaande uitgangspunten.

b. De Waterwet en Wabo/Wm kennen een strikte scheiding tussen directe en indirecte lozingen en bijbehorende verantwoordelijkheden van de bevoegde bestuursorganen en lozers. Een indirecte lozing op een gezamenlijk rioolstelsel of een gezamenlijke pijpleiding kan niet worden gereguleerd door een watervergunning. Rijkswaterstaat heeft wel het recht om te adviseren over de watergerelateerde voorschriften in de omgevingsvergunning. Rijkswaterstaat behoudt daarmee de mogelijkheid om het risico voor de chemische en ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater zoveel mogelijk te beperken. Rijkswaterstaat zal gezamenlijke eindlozingen vanuit rioolstelsels op rijkswater in een watervergunning moeten vastleggen.

Artikel 6.3 Waterwet

1. Het is zonder daartoe strekkende vergunning van Onze Minister verboden:
 - a. zich van stoffen te ontdoen door deze vanaf of vanuit een vaartuig dan wel een luchtvaartuig in zee te brengen of op zee te verbranden;
 - b. zich in zee te ontdoen van vaartuigen, luchtvaartuigen of op de zeebodem opgerichte werken;
 - c. stoffen aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig te nemen met het oogmerk zich daarvan op een wijze als bedoeld in onderdeel a te ontdoen, dan wel met dat oogmerk stoffen af te geven of op te slaan.
2. Het eerste lid is mede van toepassing op handelingen die plaatsvinden op in Nederland geregistreerde vaartuigen en luchtvaartuigen die zich bevinden buiten Nederland en de Nederlandse exclusieve economische zone.
3. Het eerste lid, onderdeel a, is van overeenkomstige toepassing op het zich ontdoen van stoffen door deze vanaf of vanuit een op de zeebodem opgericht werk in zee te brengen of op zee te verbranden, tenzij die handelingen samenhangen met of voortvloeien uit het normale gebruik van dat werk, mits dat gebruik niet ten doel heeft het zich ontdoen van stoffen.

Voorbeeld (zie lozingssituatie c)

In 'lozingssituatie c' vind de lozing op rijksoppervlaktewater plaats via een pijp die door meerdere partijen wordt gebruikt. De beheerder of eigenaar van het laatste stukje pijp van de transportleiding kan worden aangemerkt als directe lozer. Deze eigenaar/beheerder is dan ook vergunninghouder onder de Waterwet. De vergunninghouder is aanspreekbaar bij overtreding van de lozingsvoorschriften uit de watervergunning. De indirect lozende bedrijven zijn niet vanuit de Waterwet aan te spreken omdat voor deze indirecte lozingen geen watervergunning verplicht is. Deze indirecte lozers hebben een omgevingsvergunning of voor hen gelden algemene regels vanuit het Barim.

c. Kijken we naar de lozingssituaties a en d, dan zal bedrijf A, dat indirect via een afvoerleiding of een AWZI van bedrijf B afvalwater in rijkswater loost, een omgevingsvergunning (in plaats van een watervergunning) moeten hebben. Doordat Rijkswaterstaat voorheen het bevoegd gezag was voor zowel de directe lozingen als voor de indirecte lozing van de 'in de Wvo aangewezen AMvB-bedrijven', was het mogelijk een goed beeld te krijgen en de indirecte deelstroom, de behandelwijze, de gevolgen voor het functioneren van de AWZI en de risico's voor het ontvangende oppervlaktewater goed in te schatten. Onder de Waterwet is dat anders. Bedrijf B leidt behalve zijn eigen afvalwater ook het afvalwater van derden door en opereert bij behandeling hiervan in een AWZI als afvalwaterverwerker. Van dit bedrijf wordt nu meer bewustwording en verantwoordelijkheid gevraagd.

Hiervoor is een 'waterverwerkingsbeleid' ontwikkeld. Het ontvangende bedrijf moet aangeven volgens welke criteria het waterstromen van derden doorgeleidt en hoe deze in een AWZI worden verwerkt. Dit waarborgt dat de AWZI goed blijft functioneren. Het zorgt er tevens voor dat de risico's voor de waterkwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater zo klein mogelijk zijn.

De vergunningverlenende instantie heeft de bevoegdheid om handhavend op te treden. Bij indirecte lozingen is dat dus het bevoegd gezag op grond van de Wm/Wabo. De afdeling handhaving van Rijkswaterstaat houdt onder de Waterwet geen toezicht meer op indirect lozende bedrijven. Wel toetst de afdeling op verzoek van de afdeling vergunningverlening de handhaafbaarheid van de watergerelateerde voorschriften in het advies voor IPPC-inrichtingen. De sanctiestrategie en het handhavingsbeleid moeten in samenwerkingsovereenkomsten tussen Rijkswaterstaat en het andere bevoegd gezag worden vastgelegd. In deze samenwerkingsovereenkomsten kunnen de partijen afspraken maken over de handhaving en de advisering.

6.4.2 Lozingen in zeegebied

Voor het lozen of storten van stoffen in de Noordzee zijn in de Waterwet aanvullende (bijzondere) bepalingen opgenomen. Deze komen in de plaats van de bepalingen in de Wet verontreiniging zeewater. Deze bijzondere bepalingen gelden naast de reguliere normen en regels voor waterkwaliteit (zie boven). Na inwerkingtreding van de Waterwet gelden ze in het gehele zeegebied. Dit is een verschil met de Wvo, die alleen in de 12-mijlszone gold.

Op grond van artikel 6.9 van het Waterbesluit verleent de minister van Verkeer en Waterstaat een vergunning als bedoeld in artikel 6.3 van de wet, in overeenstemming met de minister van VROM.

Artikel 6.8 doelt op het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging op zee ten gevolg van het storten van afval en andere stoffen. Dit verdrag reguleert stort op zee. Daarbij hoort een Protocol (1996) met criteria en richtlijnen die bij de verlening van vergunningen in acht moeten worden genomen.

6.4.3 Coördinatie Wet milieubeheer

Deze coördinatiebepaling zorgt voor afstemming van vergunningprocedures als er zowel een milieuvergunning als een waterkwaliteitsvergunning nodig is. Dit was al verplicht op basis van de Wvo (artikel 7) en de Wet milieubeheer en wordt nu voortgezet. Deze afstemmingsverplichting geldt echter alleen voor de zogenoemde IPPC- (ofwel GBPV-) bedrijven. Doel is om ook inhoudelijke afstemming te

Artikel 6.8 Waterbesluit

1. Een vergunning als bedoeld in artikel 6.3 van de wet kan slechts worden verleend in overeenstemming met het Protocol en het Verdrag.
2. Van de vergunningplicht, bedoeld in artikel 6.3 van de wet, zijn de volgende gedragingen vrijgesteld:
 - a. het plaatsen van vaste substanties of voorwerpen met een ander oogmerk dan het zich er enkel van ontdoen;
 - b. het achterlaten van vaste substanties of voorwerpen die aanvankelijk in zee zijn geplaatst met een ander oogmerk dan het zich ervan ontdoen.(...)

Artikel 6.23 Waterwet

1. Een aanvraag tot verlening of wijziging van een vergunning voor het lozen van stoffen vanuit een inrichting waartoe een gpbv-installatie als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer behoort, of vanuit een inrichting als bedoeld in artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet, wordt gelijktijdig ingediend met een aanvraag tot verlening of wijziging van een vergunning krachtens die wetten.
2. De beslissing op een in het eerste lid bedoelde aanvraag om een watervergunning wordt overeenkomstig hoofdstuk 14 van de Wet milieubeheer gecoördineerd voorbereid met de beslissing op

de betrokken aanvraag krachtens die wet of de Kernenergiewet. Daarbij worden in ieder geval de in artikel 14.3, tweede lid, van de Wet milieubeheer genoemde handelingen gelijktijdig verricht.

3. De in het eerste lid bedoelde aanvraag om een watervergunning wordt in ieder geval buiten behandeling gelaten, indien niet binnen zes weken na het tijdstip van indiening ervan tevens een aanvraag krachtens de Wet milieubeheer of de Kernenergiewet is ingediend, dan wel de aanvraag krachtens die wetten buiten behandeling wordt gelaten.
4. Het orgaan dat krachtens de betrokken wet bevoegd is op de aanvraag om vergunning te beslissen, brengt binnen acht weken na ontvangst van de in het eerste lid eerstbedoelde aanvraag advies uit met het oog op de samenhang tussen de beschikkingen op de onderscheidene aanvragen. Dat orgaan wordt voorts in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over het ontwerp van de beschikking op de aanvraag. In een geval als bedoeld in artikel 3:18, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan het bevoegd gezag, besluiten de in de eerste volzin bedoelde termijn met een bij zijn besluit te bepalen redelijke termijn te verlengen.
5. Wordt in de vergunning krachtens de Wet milieubeheer overeenkomstig artikel 8.17 van die wet een bepaling opgenomen over de termijn waarvoor zij geldt, dan wordt in de watervergunning een gelijke bepaling opgenomen.

bereiken. De rechter toetst vrij streng of aan dit artikel gevolg is gegeven. De geldingsduur van beide vergunningen is dezelfde en als één van de vergunningen wordt ingetrokken, kan ook de andere worden ingetrokken. Dat is dus niet verplicht. De aanvragen voor de watervergunning en voor de Wabo/Wm-vergunning moeten binnen zes weken na elkaar zijn ingediend. Zo niet, dan mogen ze niet in behandeling worden genomen.

6.4.4 Beroep lozingsvergunningen

Omdat op grond van artikel 6.16 op het lozen of storten van stoffen afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is, kunnen tegen het ontwerpbesluit zienswijzen worden ingediend en is na vaststelling van het definitieve besluit meteen beroep op de rechtbank mogelijk.

De daaropvolgende rechterlijke voorziening bestaat uit beroep in twee instanties: eerst bij de rechtbank en daarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarmee sluit de Waterwet aan op de Wabo. De Waterwet en de Wabo volgen met betrekking tot beroep de hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht. Als beide wetten in werking zijn getreden, zal dus ook bij gecoördineerde voorbereiding van de watervergunning en de omgevingsvergunning (waarin de milieuvergunning opgaat) beroep in twee instanties open staan. Totdat de Wabo in werking is getreden, zal – als een waterkwaliteitsvergunning is verleend – echter nog sprake zijn van beroep in één instantie (bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State). Tijdelijke voortzetting van het oude recht ten aanzien van de beroepsmogelijkheden is in deze situatie gewenst.

6. Wordt een betrokken vergunning krachtens de Wet milieubeheer of de Kernenergiewet ingetrokken, dan kan de watervergunning eveneens worden ingetrokken. Artikel 8.25, achtste lid, van de Wet milieubeheer is van overeenkomstige toepassing.
7. Het tweede lid, vierde lid, eerste en tweede volzin, en vijfde lid en de artikelen 14.3, eerste lid, en 14.4 van de Wet milieubeheer zijn van overeenkomstige toepassing op een ambtshalve wijziging van een in het eerste lid bedoelde vergunning. Voorts dragen gedeputeerde staten er ten minste zorg voor dat de betrokken beschikkingen gezamenlijk worden bekendgemaakt en daarvan gezamenlijk mededeling wordt gedaan.
8. Wordt in een geval als bedoeld in artikel 8.28 van de Wet milieubeheer, dan wel in de Kernenergiewet juncto dat artikel, beroep ingesteld tegen een beschikking inzake een vergunning krachtens een van die wetten, dan kan de uitspraak in beroep ook betrekking hebben op een daarmee samenhangende, inzake een watervergunning gegeven beschikking.

Artikel 6.5 Waterwet

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan voor rijkswateren en, met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen, voor regionale wateren worden bepaald dat het verboden is zonder vergunning van Onze Minister, onderscheidenlijk het bestuur van het waterschap:

- a. water te brengen in of te onttrekken aan een oppervlaktewaterlichaam;
- (...)

Artikel 6.17 Waterbesluit

Bij Ministeriële regeling kan worden bepaald dat het in daarbij aan te wijzen gevallen verboden is om zonder vergunning van Onze Minister als bedoeld in artikel 6.5 van de wet water te brengen of te onttrekken aan oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het rijk.

Artikel 6.18 Waterbesluit

1. Degene die water brengt in of onttrekt aan een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk, waarvoor geen vergunning krachtens artikel 6.17 is vereist, draagt zorg voor een zodanige situering en uitvoering van deze handelingen dat geen nadelige gevolgen optreden

6.5 Waterkwantiteit

Artikel 6.17 van het Waterbesluit wordt ingevuld met de artikelen 6.16 en 6.17 van de Waterregeling.

De vergunningplicht voor het lozen of onttrekken van een hoeveelheid water verdwijnt, behalve als het gaat om:

- lozen of onttrekken met een snelheid van meer dan 0,3 m/s, waarbij meer dan 100 m³ per uur wordt onttrokken of meer dan 5.000 m³ per uur wordt geloosd of
- het lozen van een hoeveelheid water waarvoor sowieso een vergunning moet worden verleend (denk aan IPPC-bedrijven).

Als wél de hierboven genoemde kwantitatieve ondergrens wordt gehaald, maar niet met een snelheid van meer dan 0,3 m/s, volstaat een melding.

Overigens is de plaatsing van bepaalde onttrekkingsinstallaties vergunningplichtig als ‘gebruik van het rijkswaterstaatswerk’.

Het grootste belang bij de afgifte van de Wwh-vergunning betrof de bescherming van vissen. Zij kunnen immers met grote kracht in de wateronttrekkinginstallatie worden gezogen. Dit belang zal deels worden behartigd door de vergunning voor het gebruik van waterstaatswerken (plaatsing van een in- of uitstroomvoorziening) en deels via de vergunning krachtens artikel 6.17 Waterbesluit als het om meer dan 0,3 m/s gaat en/of er toch een watervergunning nodig is op grond van artikel 6.2 van de Waterwet. Als toch een lozingsvergunning nodig is, bijvoorbeeld voor grote industriële bedrijven, dient de onttrekking of lozing van waterhoeveelheden te worden betrokken bij de integrale watervergunning. Aan de locatie van de instroom- of uitstroominstallatie kunnen via maatwerkvoorschriften extra eisen worden gesteld (zie hierover par. 6.7 van deze leidraad), maar deze mogen er niet toe leiden dat de activiteit geheel onmogelijk wordt gemaakt.

Een onttrekking van meer dan 0,3 m/s zal in veel gevallen in strijd zijn met BREF's. De meeste onttrekkingen zullen daarom minder dan 0,3 m/s bedragen. De intreksnelheid van 0,3 m/s is onafhankelijk van de hoeveelheid water die wordt onttrokken. Volwassen vissen zijn in staat om een

inzuigsnelheid van minder dan 0,3 m/s te weerstaan. Voor jonge opgroeiende vissen is dit anders. De beoordeling van de effecten van inzuiging op jonge beschermde vissoorten in een paai- of opgroeigebied of op instandhoudingsdoelen van beschermde natuurgebieden geschiedt echter in het kader van de specifieke natuurwetgeving.

Voorbeeld

Twee naast elkaar gelegen bedrijven hebben elk in elkaars nabijheid een buis die met een snelheid van 0,2 m/s elk minimaal 250 m³ water inzuigt.

De twee buizen vergroten de hoeveelheid water die wordt onttrokken ten opzichte van één buis (twee keer 250 m³). De totale snelheid wordt echter geen 0,4 m/s. De snelheid blijft maximaal 0,2 m/s.

Volwassen vissen zullen nog steeds in staat moeten zijn om weg te zwemmen van de beide buizen. Voor beide buizen geldt daarom geen vergunningplicht, maar wel een meldingplicht.

6.6 Grondwater

Artikel 6.4 noemt de gevallen van grondwateronttrekking of -infiltratie waarin Gedeputeerde Staten bevoegd gezag zijn voor vergunningverlening. In alle andere gevallen zijn waterschappen bevoegd.

Dit betekent een verandering ten opzichte van de situatie op grond van de Grondwaterwet, die alleen de provincie als bevoegd gezag noemde. De provincie is en blijft echter wel kaderstellend en beleidsvormend op regionaal niveau. Naar verwachting nemen de waterschappen het vergunningen-beleid van de provincies over.

Op de totstandkoming van een vergunning en de wijziging van een vergunning ingevolge de Grondwaterwet is de openbare voorbereidingsprocedure van de Awb (afd. 3.4) van toepassing.

voor de ecologische toestand van dat oppervlaktewaterlichaam of voor het peilbeheer.

2. De handelingen, bedoeld in het eerste lid, worden in ieder geval uitgevoerd overeenkomstig bij ministeriële regeling te stellen regels.
3. Bij de in het tweede lid bedoelde regeling kan worden bepaald dat Onze Minister in daarbij aan te wijzen categorieën van gevallen aan degene die water brengt in of onttrekt aan een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk voorschriften kan opleggen ter uitwerking van de in dat lid bedoelde regels. Daarbij kan worden bepaald dat de voorschriften kunnen afwijken van die regels.
4. In geval van een onmiddellijk of dreigend watertekort kan Onze Minister verbieden water te onttrekken aan oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk. Dit besluit wordt bekend gemaakt door plaatsing in de Staatscourant. Zodra de situatie van onmiddellijk of dreigend watertekort is geëindigd, trekt Onze Minister het verbod in en maakt dat onverwijld bekend door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 1.1 Waterwet

grondwater: water dat vrij onder het aardoppervlak voorkomt, met de daarin aanwezige stoffen

grondwaterlichaam: samenhangende grondwatermassa infiltreren van water: in de bodem brengen van water,

ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater;

onttrekken van grondwater:

onttrekken van grondwater door middel van een onttrekkingsinrichting;

Artikel 6.4 Waterwet

Het is verboden zonder daartoe strekkende vergunning van gedeputeerde staten grondwater te onttrekken of water te infiltreren:

- ten behoeve van industriële toepassingen, indien de onttrokken hoeveelheid water meer dan 150.000 m³ per jaar bedraagt;
- ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening of een bodemenergiesysteem.

6.5 Waterwet

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan voor rijkswateren en, met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen, voor regionale wateren worden bepaald dat het verboden is zonder vergunning van Onze Minister, onderscheidenlijk het bestuur van het waterschap:

(...)

- c. gebruik te maken van een waterstaatswerk of een daartoe behorende beschermingszone door, anders dan in overeenstemming met de functie,

Op grond van artikel 6.16, tweede lid, Waterwet wordt een vergunning voor het onttrekken of infiltreren van water als bedoeld in artikel 6.4, pas verleend of gewijzigd nadat Gedeputeerde Staten het bestuur van het betrokken waterschap in de gelegenheid hebben gesteld advies te geven over de aanvraag of de ontwerpbeschikking op de aanvraag.

Rijkswaterstaat kan met grondwatervergunningen te maken krijgen in de rol van initiatiefnemer, bijvoorbeeld bij de aanleg van kunstwerken, en eventueel bij samenloop van handelingen als de minister van Verkeer Waterstaat bevoegd gezag is (zie hierover hoofdstuk 8, par.2).

Artikel 6.26 bepaalt dat een infiltratievergunning alleen wordt verleend als er geen gevaar is voor verontreiniging van het grondwater. Bij de beoordeling van dat gevaar worden de regels van artikel 12 van de Wet bodembescherming (Wbb) in acht genomen. Regels over bescherming van grondwater worden aan de vergunning verbonden op grond van artikel 6.26, derde lid. In ieder geval worden aan de vergunning voorschriften verbonden om de controle op de kwaliteit van het grondwater te verzekeren.

6.7

Gebruik rijkswaterstaatswerken (voorheen Wbr)

6.7.1 Algemeen

De vergunning op basis van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) heeft in artikel 6.5, aanhef en onder c van de Waterwet een nieuwe grondslag gekregen. De vergunningplicht voor het gebruik van 'natte' waterstaatswerken is te vinden vanaf artikel 6.12 van het Waterbesluit.

In deze artikelen staan de vergunningplichtige activiteiten en de uitzonderingen daarop. Voor praktisch alle werken en werkzaamheden in rijkswaterbeheergebied is een vergunning nodig, tenzij uitdrukkelijk uitgezonderd. De lijst met uitzonderingen is inmiddels flink gegroeid vanwege de wens tot deregulering en lastenvermindering. Voor oppervlaktewaterlichamen zijn – in vergelijking met de situatie op grond van de Wbr – veel minder activiteiten vergunningplichtig. Op kaarten bij de Waterregeling (bijlage IV) staan de

oppervlaktewaterlichamen waarvan Rijkswaterstaat beheerder is, maar waar de vergunningplicht voor het 'gebruik van de waterstaatswerken' niet geldt. De grondslag voor deze uitzondering is te vinden in artikel 6.16 van het Waterbesluit.

De tekst van artikel 6.12, eerste lid, is bijna gelijklopend aan de tekst van artikel 2 van de Wbr. Het gaat in beginsel dus om bijna alle activiteiten in, op, over of onder rijkswaterstaatswerken. Een landaanwinning waarvoor voorheen concessie werd verleend op basis van de Wet van 1904, valt nu ook onder deze paragraaf. Zulke activiteiten rechtvaardigen in deze tijd immers geen omslachtig koninklijk besluit, maar zijn op dezelfde wijze te beschouwen als andere waterstaatkundig relevante activiteiten waarvoor een vergunning dan wel projectplan nodig is.

Voor de Noordzee (inclusief strand) is een soortgelijk artikel opgenomen in het Waterbesluit. Ingevolge het tweede lid van artikel 6.13 gelden de uitzonderingen in het artikel voor 'oppervlaktewaterlichamen' (6.12) ook voor de Noordzee.

Het artikel voor het gebruik van waterkeringen kent de minste uitzonderingen op de verbodsbepaling om activiteiten te verrichten zonder watervergunning. Zo wordt een individuele beoordeling mogelijk gemaakt. Alleen onderhoud en aanleg en wijziging van waterkeringen door de beheerder zijn vrijgesteld. Eigen werken zijn dus zonder meer toegestaan. Daarvoor moet dan bij aanleg of wijziging van de waterkering wel een projectplan worden gemaakt. Het op normatieve hoogte houden van de waterkering betreft niet de aanleg of wijziging van een waterkering en is dus niet vergunning- of projectplanplichtig.

In artikel 6.15 van het Waterbesluit is de algemene zorgplicht te vinden, die door iedereen die gebruik maakt van een rijkswaterstaatswerk dient te worden gerespecteerd. Ook als een activiteit niet vergunningplichtig is, moet aan deze bepaling worden voldaan.

In de Waterregeling zijn regels opgenomen over:

- a. niet-vergunningplichtige activiteiten 'van ondergeschikt belang' als bedoeld in artikel 6.12, lid 2, onder f. van het waterbesluit;
- b. invulling van de zorgplicht als bedoeld in artikel 6.15, lid 3 van het waterbesluit.

daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werkzaamheden te verrichten, werken te maken of te behouden, dan wel vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen.

Artikel 6.12 Waterbesluit

1. Het is verboden zonder vergunning van Onze Minister als bedoeld in artikel 6.5 van de wet gebruik te maken van een oppervlaktewaterlichaam of een bijbehorend kunstwerk in beheer bij het Rijk, niet zijnde de Noordzee, door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder:
 - a. werken te maken of te behouden;
 - b. vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op:
 - a. het bouwen van bouwwerken als bedoeld in het Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken, met dien verstande dat in artikel 4, tweede lid, onderdeel b, onder 2°, en in artikel 5, tweede lid, onderdeel c, onder 2°, van dat besluit in plaats van "minder is dan 50 m²" gelezen wordt: minder is dan 30 m²;
 - b. activiteiten als bedoeld in artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke

ordering, met dien verstande dat in het eerste lid van dat artikel:

- 1°. in onderdeel a, onder 1e, in plaats van “ten hoogste 150 m²” gelezen wordt: ten hoogste 25 m²;
 - 2°. de uitbreiding van of een bijgebouw bij een ander gebouw, bedoeld in onderdeel b, betrekking heeft op een gebouw buiten de bebouwde kom met een agrarische bestemming;
 - 3°. in onderdeel d, onder 1e, in plaats van “50 m²” gelezen wordt: 25 m²;
 - c. het uitvoeren van onderhoud, aanleg of wijziging van waterstaatswerken, voor zover deze activiteiten door of vanwege de beheerder worden verricht;
 - d. het maken van werken om oeverafslag tegen te gaan, mits deze niet boven het oeverland uitsteken, en het ten behoeve van de uitvoering van die werken storten, plaatsen of neerleggen van vaste substanties of voorwerpen;
 - e. het permanent afmeren van woonschepen of andere drijvende objecten in rijkswateren, met uitzondering van de rijkswateren of delen van rijkswateren die zijn aangewezen bij ministeriële regeling; en
 - f. bij ministeriële regeling aan te wijzen activiteiten van ondergeschikt belang voor de veilige en doelmatige functievervulling van het oppervlaktewaterlichaam of een bijbehorend kunstwerk.
3. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat voor daarbij aan te wijzen categorieën oppervlakte-

- a. De artikelen 6.11 en 6.12 van de Waterregeling sommen *activiteiten van ondergeschikt belang* op als bedoeld in artikel 6.12, tweede lid, onder f, van het Waterbesluit.

Voorbeelden zijn: het ten hoogste vijftien dagen laten staan van materieel om onderhoud te kunnen uitvoeren, het plaatsen van een steiger, het onder bepaalde voorwaarden maken van zandbanketten of verschuiven van zand, en het plaatsen van reclameborden of van visfuike.

Voor dit soort activiteiten geldt wel onverkort de zorgplicht in artikel 6.15 van het Waterbesluit. Wat daarbij precies onder de zorgplicht voor de ecologische toestand van een waterlichaam (eerste lid, onder a) wordt verstaan, is uitgewerkt in onder meer het Toetsingskader voor individuele besluiten, dat is opgenomen in het Programma Water en Natuur van het BPRW 2010-2015. Verder is van belang te weten dat de aanwijzing als ‘activiteit van ondergeschikt belang’ weer niet geldt voor kanalen, waar voor dit type activiteiten in het algemeen ook geen ruimte bestaat.

- b. Ter invulling van de zorgplicht voor het niet-vergunningsplichtig gebruik zijn in de artikelen 6.8 en 6.9 van de Waterregeling regels gesteld. Artikel 6.8 bevat onder meer algemene regels over onderhoud, calamiteiten, hoog water en stabiliteit van oeverconstructies. In artikel 6.9 staan regels over het behoud van zichtlijnen, en het voorkomen van lichthinder en radarhinder voor de scheepvaart (wat vooral in kanalen van belang is).

De niet-vergunningsplichtige activiteiten zijn in het algemeen wel *meldingsplichtig*. Doel van de melding is dat de beheerder op de hoogte is van de activiteit. De beheerder kan contact opnemen met de melder om informatie uit te wisselen. Het bevoegd gezag kan daarbij altijd ingrijpen als het veilig en doelmatig gebruik van waterstaatswerken in gevaar komt, door een beroep te doen op de zorgplicht zoals vastgelegd in artikel 6.15 van het Waterbesluit. Overigens geldt de melding niet voor aanleg, wijziging of onderhoud door de waterbeheerder zelf (art. 6.14, lid 4 Wtr). De melding moet – afhankelijk van de activiteit – vier weken voor aanvang worden gedaan. Voor bepaalde activiteiten op of in rijkswaterstaatswerken kunnen maatwerkvoorschriften worden vastgesteld ten aanzien van bijvoorbeeld locatie of tijdstip van werken. Belangrijk is dat daarmee de uitvoering

van de activiteit niet helemaal mag worden tegengehouden. De praktijk zal moeten uitwijzen waar de grens ligt tussen acceptabele maatwerkvoorschriften en ontoelaatbare weigering van een activiteit. De melder moet op grond van de bepalingen in hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht tijdig op de hoogte worden gesteld van het voornemen om maatwerkvoorschriften te stellen; hij kan daarover zijn mening geven. Er dient dus onder behoorlijke tijdsdruk te worden beschikt. Het verdient daarom de voorkeur om nadere informatie over de gemelde activiteit per mail of telefonisch op te vragen.

Tegen het besluit om maatwerkvoorschriften aan een handeling te verbinden, staat bezwaar en beroep open.

Op grond van artikel 8.4 van het Waterbesluit worden de vergunningvoorschriften van de Wbr-vergunningen geacht maatwerkvoorschriften te zijn als bedoeld in artikel 6.15, derde lid, mits Rijkswaterstaat bevoegd is voor die activiteiten maatwerkvoorschriften te stellen. Die vergunningvoorschriften kunnen dus ook na inwerkingtreding van de Waterwet worden gehandhaafd.

waterlichamen het tweede lid niet van toepassing is op daarbij aan te wijzen bouwwerken als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, of daarbij aan te wijzen activiteiten als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b.

Artikel 6.13 Waterbesluit

1. Het is verboden zonder vergunning van Onze Minister als bedoeld in artikel 6.5 van de wet gebruik te maken van de Noordzee door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder:
 - a. de bodem op te hogen of te verharderen of land aan te winnen;
 - b. suppleties of andere handelingen die een landwaartse verplaatsing van de kustlijn tot gevolg kunnen hebben uit te voeren, anders dan op grond van artikel 2.7 van de wet;
 - c. installaties of kabels en leidingen te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen;
 - d. te bouwen.
2. Artikel 6.12, tweede lid, aanhef en onderdelen a, b, c, en f, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 6.14 Waterbesluit

1. Het is verboden zonder vergunning van Onze Minister als bedoeld in artikel 6.5 van de wet gebruik te maken van waterkeringen in beheer bij het Rijk of van een daartoe

behorende beschermingszone door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werken te maken of te behouden, dan wel vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen.

2. Artikel 6.1 2, tweede lid, aanhef en onderdeel c, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 6.15 Waterbesluit

1. Degene die gebruik maakt van een oppervlaktewaterlichaam of een bijbehorend kunstwerk in beheer bij het Rijk door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werken te maken of te behouden, dan wel vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen, waarvoor geen vergunning krachtens artikel 6.1 2 of artikel 6.1 3 vereist is, draagt zorg voor:
 - a. een zodanige situering en uitvoering van de handelingen dat geen nadelige gevolgen optreden voor het veilig en doelmatig gebruik van het oppervlaktewaterlichaam of het bijbehorende kunstwerk overeenkomstig de daaraan toegekende functies, voor de ecologische toestand van het oppervlaktewaterlichaam en voor het kustfundament;
 - b. het voorkomen van een feitelijke belemmering voor vergroting van

de afvoercapaciteit van het oppervlaktewaterlichaam; en

- c. een zo gering mogelijke waterstandsverhoging of afname van het bergend vermogen van het oppervlaktewaterlichaam ten gevolge van het gebruik, alsmede het compenseren van resterende onvermijdbare waterstandseffecten.

2. Het gebruik, bedoeld in het eerste lid, wordt in ieder geval uitgevoerd overeenkomstig bij ministeriële regeling te stellen regels. Deze regels kunnen mede betrekking hebben op:
 - a. het compenseren van waterstandseffecten of van de afname van het bergend vermogen van het oppervlaktewaterlichaam, alsmede de financiering en tijdige realisatie van deze compensatie;
 - b. het melden en registreren van gegevens ten aanzien van het gebruik en de opgave daarvan aan Onze Minister.
3. Bij de in het tweede lid bedoelde regeling kan worden bepaald dat Onze Minister in daarbij aan te wijzen categorieën van gevallen aan de gebruiker voorschriften kan opleggen ter uitwerking van de in dat lid bedoelde regels. Daarbij kan worden bepaald dat de voorschriften kunnen afwijken van die regels.

6.7.2 Beleid grote rivieren

Op activiteiten in het rivierbed, stroomvoerend of bergend, blijven de Beleidsregels grote rivieren (Bgr) inhoudelijk van toepassing. Ze moeten wel worden aangepast aan de nieuwe termen in de Waterwet. De Bgr maken onderscheid tussen vergunningen voor riviergebonden activiteiten (ja, mits) en niet-riviergebonden activiteiten (nee, tenzij). In de Bgr staan de voorwaarden waaronder de toestemming kan worden verleend. Deze betreffen onder meer de eventuele compensatie en de financieringsgarantie daarvan.

Dit beleid komt ook in de algemene regels op grond van de Wro (AMvB Ruimte) te staan, maar voorlopig behoudt het beleid een zelfstandige status voor de watervergunningverlening.

6.7.3 Beleid grote meren, kust en zee

Voor het kustgebied geldt de Beleidslijn Kust. Die stelt (in hoofdstuk 6) criteria waaraan moet worden voldaan als wordt gebouwd in onbebouwd kustfundament dan wel bebouwd kustgebied. Uitgangspunt is om het kustfundament ‘zacht’ te houden waar dat kan (strand en duinen) en alleen ‘hard’ als dat moet. Behoud van de basiskustlijn, een wettelijke taak op grond van art. 2.7 Waterwet (tegengaan van landwaartse verplaatsing van de kustlijn), staat daarbij centraal.

Voorgestelde activiteiten in onbebouwd kustgebied kunnen alleen worden toegestaan als er sprake is van:

- a. kleine activiteiten (niet relevant voor de waterveiligheid) of*
- b. activiteiten die per saldo bijdragen aan de strategie van het zandig kustfundament of*
- c. voorzieningen van openbaar belang of*
- d. werken ten behoeve van de waterstaatkundige functie van het kustfundament of*
- e. zaken van groot openbaar belang.*

Voor strandpaviljoens geldt een afzonderlijke beleidsparagraaf ('ja, mits'). In bebouwd gebied mag worden gebouwd in bestaande kustplaatsen en haven- en industriegebieden. Voor iedere activiteit geldt dat waterveiligheidsvoorwaarden in acht moeten worden genomen.

Ook deze beleidsregels krijgen een plaats in de algemene regels op grond van de Wro, maar behouden een zelfstandige status voor de watervergunningverlening.

Voor het IJsselmeer en de Zuidwestelijke Delta formuleert het Nationaal Waterplan beleid. Bij vergunningverlening voor activiteiten op de Noordzee moet behalve met het Integraal beheerplan Noordzee/Nationaal Waterplan rekening worden gehouden met de Beleidsregels voor plaatsing van installaties in de Noordzee, en met het specifiek voor windturbines ontwikkelde beleid.

6.7.4 Kanalen

In kanalen is vooral het scheepvaartbelang dominant. Dat betekent dat er geen obstakels mogen liggen die de doorgang van de scheepvaart belemmeren. In de Waterregeling staan bepalingen om bijvoorbeeld licht- en radarverstoring te voorkomen. Verder dient de dam- en kadewand te worden beschermd tegen ongewenste activiteiten.

Artikel 6.14

Waterregeling

1. Degene die een werk of een activiteit gaat uitvoeren waarvoor geen vergunning krachtens artikel 6.12 of 6.13 van het besluit is vereist, meldt dit schriftelijk ten minste vier weken voor de uitvoering aan de minister.
2. Bij de melding worden de volgende gegevens verstrekt:
 - a. de naam, het adres, het telefoonnummer en het e-mailadres van degene die voornemens is de activiteit of werkzaamheden te gaan uitvoeren;
 - b. het tijdstip waarop met de activiteit of het werk wordt begonnen en de duur daar van;
 - c. de aard en omvang van de activiteit of het werk, en
 - d. een situatietekening met een schaal van ten minste 1:10.000 waarop de plaats en ligging van de activiteit of het werk ten opzichte van de omgeving is aangegeven en die voorzien is van een noordpijl.
3. De minister kan degene die een melding doet verzoeken om nadere informatie te verstrekken over de uitvoering van activiteit of het werk, om te kunnen bepalen of maatwerkvoorschriften moeten worden gesteld.
4. Het eerste lid is niet van toepassing op het uitvoeren van onderhoud, aanleg of wijziging van waterstaatswerken voor zover deze activiteiten door of vanwege de beheerder worden verricht.

Artikel 6.15

Waterregeling

1. Ten aanzien van werken of activiteiten waarvoor geen vergunning krachtens artikel 6.12 of 6.13 van het besluit is vereist, kan de minister met het oog op de bescherming van de belangen die het gestelde in artikel 6.15 van het besluit en de artikelen 6.8 en 6.9 beoogt te waarborgen, maatwerkvoorschriften stellen ten aanzien van:
 - a. de locatie;
 - b. de diepte van het werk;
 - c. de hoogte van het werk;
 - d. de periode van uitvoering;
 - e. de mogelijkheden van het verplaatsen van het werk in verband met hoogwater, of
 - f. de waterdoorlatendheid van het werk in verband met wateropstuwende effecten.
2. De overeenkomstig het eerste lid te stellen maatwerkvoorschriften leiden er niet toe dat de activiteit of het werk geen doorgang kan vinden.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op het uitvoeren van onderhoud, aanleg of wijziging van waterstaatswerken voor zover deze activiteiten door of vanwege de beheerder worden verricht.

6.8

Wijziging en intrekking van watervergunningen

Artikel 6.22, lid 1, geeft de algemene grondslag voor wijziging of aanvulling van de vergunning. Intrekking is alleen mogelijk na verloop van drie jaren (lid 2), als de vergunninghouder dat wenst (lid 3a), of als de handelingen waarvoor de vergunning is verleend niet langer toelaatbaar zijn, gezien de doelstellingen en belangen van de Waterwet of verbindende Verdragsbepalingen (lid 3b en 3c). Intrekking kan in de laatstgenoemde gevallen alleen als wijziging of aanvulling van de vergunning echt geen optie is (lid 4).

Als de vergunning drie jaar niet is gebruikt, en de activiteit dus niet is uitgevoerd, kan ze worden ingetrokken. Verder trekt het bestuursorgaan de vergunning in als sprake is van omstandigheden genoemd in 3 a, b en c. Dan is (gedeeltelijke) intrekking dus verplicht. Als bijvoorbeeld nieuw beleid een bepaalde lozing volstrekt ontoelaatbaar acht voor de oppervlaktewaterkwaliteit, moet de vergunning worden ingetrokken. In het verleden was een soortgelijke grond voor intrekking van Wvo-vergunningen opgenomen in artikel 8.25 van de Wet milieubeheer, maar hiervan werd zeer zelden gebruikgemaakt.

Artikel 6.22 Waterwet

1. Het bevoegd gezag kan een vergunning en de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen wijzigen of aanvullen.
2. Het bevoegd gezag kan een vergunning geheel of gedeeltelijk intrekken, indien de vergunning gedurende drie achtereenvolgende jaren niet is gebruikt.
3. Het bevoegd gezag trekt de vergunning geheel of gedeeltelijk in:
 - a. op aanvraag van de vergunninghouder, voor zover de doelstellingen en belangen, bedoeld in de artikelen 2.1 en 6.11, zich hiertegen niet verzetten;
 - b. indien zich omstandigheden of feiten voordoen waardoor de handeling of handelingen waarvoor de vergunning is verleend, niet langer toelaatbaar worden geacht met het oog op de in de artikelen 2.1 en 6.11 bedoelde doelstellingen en belangen;
 - c. indien een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie, dan wel een wettelijk voorschrift ter uitvoering daarvan, daartoe verplicht.
4. Het bevoegd gezag gaat in een geval als bedoeld in het derde lid, onderdeel b of c, niet tot intrekking over, voor zover kan worden volstaan met wijziging of aanvulling van de aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen.

Artikel 6.1 Waterwet

revisievergunning: vergunning die wordt verleend krachtens artikel 6.18, eerste lid, of 6.19, eerste lid;

Artikel 6.18 Waterwet

1. Indien een wijziging wordt aangevraagd van een vergunning die betrekking heeft op een handeling die deel uitmaakt van een samenstel van handelingen van de aanvrager waarvoor ook reeds een of meer andere watervergunningen van kracht zijn, kan het bevoegd gezag, in overeenstemming met de andere bevoegde bestuursorganen, in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving van de betrokken vergunningen bepalen dat een watervergunning moet worden aangevraagd die betrekking heeft op alle handelingen die behoren tot het samenstel en daarbij voorziet in de aangevraagde wijziging.
2. Indien overeenkomstig het eerste lid is bepaald dat een revisievergunning moet worden aangevraagd, besluiten de bevoegde bestuursorganen tot het buiten behandeling laten van aanvragen voor het wijzigen van afzonderlijke watervergunningen die van kracht zijn voor handelingen die behoren tot het betrokken samenstel.
3. Het bevoegd gezag voor de ingevolge het eerste lid te verlenen revisievergunning kan bij de

6.9 Revisievergunning

De Waterwet voorziet in bepalingen die het mogelijk maken ervoor te kiezen – in het belang van de doelmatigheid – om voor een bedrijf of project alle wateraspecten in één integrale vergunning te regelen. Deze vergunning wordt ook wel de *revisievergunning* genoemd. Op grond van de Wet milieubeheer is dit al vele jaren mogelijk (artikel 8.4), maar de oude waterwetten kenden een soortgelijk instrument niet. Met dit instrument kan het soms tamelijk rommelige vergunningbestand van bedrijven worden opgeschoond.

Op grond van artikel 6.18 kan van de aanvrager van een wijzigingsvergunning worden verwacht dat hij een aanvraag indient voor alle handelingen die behoren tot het samenstel. Bestaande rechten moeten bij revisievergunningverlening in beginsel worden gerespecteerd. Als er sprake is van aanscherping van de vergunningvoorwaarden of -voorschriften dan gebeurt dit op grond van het daarvoor bestemde (wijzigings)artikel 6.22 Waterwet (zie par. 9 van dit hoofdstuk).

Bestuursorganen kunnen er ook voor kiezen om ambtshalve tot revisievergunningverlening over te gaan. Ook dan is wijziging echter alleen aan de orde als dat op grond van artikel 6.22 ook mogelijk zou zijn.

Als het bevoegd gezag de vergunning intrekt of wijzigt in die zin dat zijn betrokkenheid op grond van artikel 6.17 eindigt, dan moet het tegelijk met het besluit bekend maken welk bestuursorgaan het nieuwe (handhavend) bevoegd gezag zal zijn.

verlening van die vergunning de rechten die de aanvrager aan de al eerder verleende vergunningen ontleent, niet wijzigen anders dan mogelijk zou zijn ingevolge artikel 6.22, in samenhang met de artikelen 2.1, 6.11 en 6.20.

4. Een ingevolge het eerste lid verleende revisievergunning vervangt met ingang van het tijdstip waarop zij in werking treedt, de eerder voor het betrokken samenstel van handelingen verleende vergunningen. Deze vergunningen vervallen op het tijdstip waarop de revisievergunning onherroepelijk wordt.

Artikel 6.19 Waterwet

1. Indien voor een samenstel van handelingen verschillende watervergunningen van kracht zijn, kan een van de bevoegde gezagen, in overeenstemming met de andere bevoegde bestuursorganen, in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving van de betrokken vergunningen ambtshalve een vergunning verlenen die betrekking heeft op alle handelingen die behoren tot het samenstel.
2. Artikel 6.18, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing zodra het ontwerp van de in het eerste lid bedoelde revisievergunning is toegezonden aan de houders van de in het eerste lid bedoelde vergunningen. Voorts zijn artikel 6.18, derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 6.23 Waterwet

1. Indien door wijziging of gedeeltelijke intrekking van een met toepassing van artikel 6.17 verleende vergunning de betrokkenheid van het bestuursorgaan dat de vergunning als bevoegd gezag heeft verleend eindigt, wordt tegelijk met het besluit tot wijziging of gedeeltelijke intrekking aan de vergunninghouder medegedeeld welk bestuursorgaan nadat het besluit onherroepelijk is geworden, bevoegd gezag is. Zo nodig wordt door overgebleven bestuursorganen overeenkomstige toepassing gegeven aan artikel 6.17.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing, indien de betrokkenheid van het bevoegd gezag eindigt door de gedeeltelijke weigering van een vergunning.

6.10

Bezwaar en beroep

Afhankelijk van het type watervergunning wordt de reguliere (ofwel de niet-openbare) voorbereidingsprocedure gevolgd dan wel de openbare voorbereidingsprocedure in afdeling 3.4 Awb. In sommige gevallen zal het bestuursorgaan zelf kiezen voor afdeling 3.4 Awb, ook al is dit niet wettelijk voorgeschreven. Dit is onder meer afhankelijk van de omvang van het project en de vraag of er onbekende belanghebbenden zijn.

De wet kent (na inwerkingtreding van de Wabo) geen mogelijkheid meer van rechtstreeks beroep tegen de vergunning bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zoals voorheen wel het geval was bij vergunningen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet verontreiniging zeewater.

Bij veel vergunningen zal de ‘niet-openbare’ voorbereidingsprocedure worden gevolgd. Dan wordt geen ontwerp ter inzage gelegd, maar kan wel bezwaar worden gemaakt. Tegen de beslissing van het bestuursorgaan op het bezwaar kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de rechtbank. Tegen de uitspraak van de rechtbank is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In hoofdstuk 9 van de Waterwet (art. 9.1-9.5) zijn bepalingen te vinden die de zogenaamde ‘bestuurlijke lus’ ingeval van beroep tegen besluiten op grond van de Waterwet codificeren. De rechter die een beroep tegen een besluit op grond van de Waterwet gegrond verklaart, kan bij wijze van tussenuitspraak Rijkswaterstaat opdragen de eventuele gebreken in het besluit te herstellen zonder dat het besluit moet worden vernietigd. Soortgelijke bepalingen zijn ook te vinden in de Wabo.

6.11

Overgangsrecht

Het uitgangspunt van de Waterwet is dat eerder rechtsgeldig genomen besluiten op basis van in te trekken wetten zoals peilbesluiten, plannen, ontheffingen of concessies, zoveel mogelijk hun rechtskracht behouden. Ze worden gelijkgeschakeld aan vergelijkbare rechtsfiguren in de Waterwet. Dit geldt dus ook voor vergunningen. Een Wvo-vergunning, Wbr-vergunning, Wwh-vergunning, Wvz-ontheffing en de concessie op grond van de Wet van 1904 worden dus watervergunningen voor zover de handeling vergunningplichtig is onder de Waterwet.

De Wvo-vergunningen worden gelijkgesteld met watervergunningen, behalve als het gaat om vergunningen voor indirecte lozingen: deze veranderen logischerwijs in een Wm-vergunning. Als op grond van de Waterwet geen vergunningplicht meer bestaat, bijvoorbeeld als het gaat om de onttrekking van een bepaalde hoeveelheid water, dan is de vergunning van rechtswege vervallen.

Vergunningaanvragen die in 2009 (of eerder) zijn ingediend, zullen nog wel worden afgewikkeld volgens het tot dan toe geldende recht. Als de vergunning onherroepelijk is, wordt de verleende vergunning gelijkgesteld met een watervergunning. Deze systematiek zal eveneens gelden voor de Wabo, onder meer ten aanzien van de milieuvergunning. In artikel 2.29 van de Invoeringswet staat het overgangsrecht ten aanzien van de afhandeling van lopende aanvragen.

Tot de inwerkingtreding van de Wabo geldt voor indirecte lozingen het volgende. De Waterwet stelt geen regels over indirecte lozingen. Daarom is – na inwerkingtreding van de Waterwet – de Wet milieubeheer meteen van toepassing op indirecte lozingen. Indirecte lozingen vanuit inrichtingen vallen dan onder hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer, indirecte lozingen anders dan vanuit inrichtingen onder hoofdstuk 10 van deze wet. Ook vergunningen voor indirecte lozingen die nog worden afgehandeld onder het oude recht, worden gelijkgesteld met vergunningen op grond van de Wet milieubeheer (artikel 8.6 Waterbesluit).

In de Invoeringswet Waterwet is een voorziening getroffen voor advisering over indirecte lozingen, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wabo. De wetgever kiest ervoor om de bevoegdheden die de Wabo de waterbeheerder geeft om invloed uit te oefenen op indirecte lozingen, alvast te laten gelden. Kort gezegd gaat het om een recht van de waterbeheerder (artikel 2.25a) om advies uit te brengen aan het bevoegd gezag op grond van de Wm en om de mogelijkheid om het bevoegd gezag te verzoeken handhavend op te treden (artikel 2.25b).



7. Financiële instrumenten

7.1 Heffingen

7.1.1 Inleiding

Heffingen in het rijkswaterbeheer zijn niet nieuw. Zo zijn er verschillende wettelijke grondslagen aan te wijzen onder het oude wettelijke kader, bijvoorbeeld artikel 18 en volgende van de Wvo. Voor de verontreinigingsheffing geldt het beginsel ‘de vervuiler betaalt’.

In de Waterwet zijn de verschillende heffingen tegen het licht gehouden en geüniformeerd tot paragraaf 7.1 en 7.2.

De heffingen van het waterschap voor waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit zijn geïntegreerd in één heffing voor watersysteembeheer. Deze heffing is geregeld in de Waterschapswet die onlangs is gewijzigd.

7.1.2 Begripsbepalingen

De begripsbepalingen in artikel 7.1 zijn afkomstig uit de Wvo. Wat betreft lozen wordt onderscheid gemaakt tussen het lozen vanuit *bedrijfsruimten* en vanuit *woonruimten*. Dit onderscheid is van belang voor de forfaitaire vervuilingswaarden (zie § 7.1.3).

Iets is een *woonruimte* als daarin voor bewoning essentiële voorzieningen aanwezig zijn, zoals een keuken, aparte wasgelegenheid (wastafel, bad of douche) en een toilet. Deze voorzieningen moeten uitsluitend voor de gebruiker(s) van die ruimte toegankelijk zijn, dus niet ook voor gebruikers van andere ruimten. Ook stacaravans en woonboten met een

Artikel 7.2 Waterwet

1. Onder de naam verontreinigingsheffing vindt een heffing plaats ter zake van lozen op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk.
2. (...)
3. Aan de heffing kunnen worden onderworpen:
 - a. ter zake van lozen vanuit een bedrijfsruimte of woonruimte: degene die het gebruik heeft van die ruimte;
 - b. ter zake van lozen met behulp van een riolering of een zuiveringstechnisch werk: degene bij wie die riolering of dat zuiveringstechnisch werk in beheer is;
 - c. ter zake van andere lozingen dan als bedoeld in onderdeel a of b: degene die loost.
4. (...)
5. De opbrengst van de verontreinigingsheffing komt ten goede aan de bekostiging van het beheer van het watersysteem van de beheerder.

vaste ligplaats zijn dus aan te merken als woonruimten in de zin van de Waterwet.

De definitie van een *bedrijfsruimte* is vager geformuleerd.

Een bedrijfsruimte is 'een naar zijn aard en inrichting als afzonderlijk geheel te beschouwen ruimte of terrein, niet zijnde een woonruimte, een zuiveringstechnisch werk of een openbaar vuilwaterriool.' Een ruimte die door zijn inrichting niet bestemd is om als 'afzonderlijk geheel te voorzien in woongelegenheid zonder dat delen van die ruimte in gebruik worden gegeven' is geen woonruimte en dus op basis van het voorgestelde artikel 7.1 een bedrijfsruimte.

Het kan zijn dat delen van een ruimte bestemd zijn om afzonderlijk in gebruik te geven. In dat geval is de ruimte als geheel ook geen woonruimte. Een bekend voorbeeld is een pand dat door zijn inrichting bestemd is voor kamerverhuur, waarbij de kamerbewoners de voor bewoning essentiële voorzieningen (keuken, wasgelegenheid en toilet) samen gebruiken. De afzonderlijke kamers zijn dan delen van een ruimte die in gebruik zijn gegeven, en de gehele ruimte is een bedrijfsruimte; degenen die de kamers bewonen zijn de gebruikers van die delen. Een woning die is verbouwd en blijkens de nieuwe inrichting bestemd is voor kamerverhuur, is dus niet langer een woonruimte, maar een bedrijfsruimte. Bij een dubbele functie van een ruimte geldt dat als de gebruiker van één van beide ruimten, bijvoorbeeld van de woonruimte, voor noodzakelijke voorzieningen zoals watertoevoer afhankelijk is van de gebruiker van de bedrijfsruimte, de functie van bedrijfsruimte wordt aangenomen. Bepalend is wie over de voorzieningen beschikt. Als beide ruimten over de noodzakelijke voorzieningen beschikken, kan een dubbelfunctie van de ruimte (bedrijfs- en woonruimte) worden aangenomen. Kan de ruimte of het terrein worden gebruikt zonder dat de gebruiker meer dan bijkomstig afhankelijk is van elders aanwezige voorzieningen zoals watertoevoer, dan is die ruimte of het terrein als afzonderlijk geheel te beschouwen.

De definitie van lozen is anders geformuleerd dan de definitie in de Wvo. Het gaat alleen om 'afvalstoffen en verontreinigende of schadelijke stoffen'. De bepaling dat het oppervlaktewater waarin wordt geloosd onder beheer moet zijn van de kwaliteitsbeheerder is weggelaten.

7.1.3 Grondslag heffing

De artikelen 7.2 en 7.3 betreffen de verontreinigingsheffing. Deze artikelen zijn gelijklopend aan artikel 23 en 24 Wvo. Toch zijn er enkele verschillen.

De waterbeheerder is bevoegd de verontreinigingsheffing op te leggen om zijn waterbeheertaak te kunnen bekostigen. Dit geldt zowel voor het rijk als voor de waterschappen. Onderwerp van de heffing is een lozing in het oppervlaktewaterlichaam.

Artikel 7.3 Waterwet betreft de grondslag van de heffing, namelijk de hoeveelheid en hoedanigheid van de stoffen die in een kalenderjaar worden geloosd. De heffingsmaatstaf is de vervuilingswaarde van die stoffen. De vervuilingswaarde wordt uitgedrukt in vervuilingseenheden, die in artikel 7.3 worden gedefinieerd. Deze definitie is helemaal overgenomen uit de Wvo.

Het artikel geeft voor elke heffingsparameter aan welke gewichtshoeveelheden overeenkomen met één vervuilingseenheid. Het maakt onderscheid tussen het zuurstofverbruik en andere stoffen.

Artikel 7.4 houdt een aftrek in van de vervuilingseenheden van zware metalen voor bedrijfsruimten, zuiveringstechnische werken en rioleringen. Dit om te voorkomen dat deze zwaarder worden belast dan woonruimten.

Door de artikelen 122 h, eerste, vijfde en zesde lid en 122 i van de Waterschapswet van overeenkomstige toepassing te verklaren, blijft het systeem van de forfaitaire vervuilingswaarde gehandhaafd (7.5, vijfde lid). Ook de wijze van berekenen van het aantal vervuilingseenheden blijft hetzelfde. Dat gebeurt met behulp van door meting, bemonstering en analyse verkregen gegevens (zie artikel 7.5).

7.1.4 Tarief lozingen op rijkswater

Artikel 7.8 Waterwet regelt in lid 1 de vrijstellingen voor lozingen. Voor onttrekkingen van grondwater kan lid 2 van dit artikel worden gebruikt. De verontreinigingsheffing is primair bedoeld om nadelige effecten op het watersysteem te voorkomen of te compenseren. Het bekostigen van algemene waterbeheertaken is niet het primaire doel, al kan de opbrengst van de heffing daar wel voor dienen.

Artikel 7.3 Waterwet

1. Voor de verontreinigingsheffing geldt als grondslag de hoeveelheid en hoedanigheid van de stoffen die in een kalenderjaar worden geloosd. Als heffingsmaatstaf geldt de vervuilingswaarde van de stoffen die in een kalenderjaar worden geloosd, uitgedrukt in vervuilingseenheden.
2. (...)
3. De verontreinigingsheffing van het Rijk wordt niet geheven ter zake van het lozen van de stoffen chloride, sulfaat, fosfor en zilver.

Artikel 7.6 Waterwet

1. Het tarief van de heffing ter zake van lozingen op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk bedraagt € 35,50 per vervuilingseenheid.
2. In afwijking van het eerste lid bedraagt het tarief per vervuilingseenheid van de heffing ter zake van lozingen op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk vanuit een zuiveringstechnisch werk voor het biologisch zuiveren van huishoudelijk afvalwater 50% van het in het eerste lid genoemde bedrag.
3. Het tarief van de heffing ter zake van lozingen op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij een waterschap is gelijk aan het door dat waterschap voor het desbetreffende belastingjaar vastgestelde tarief van de zuiveringsheffing, bedoeld in artikel 122 d van de Waterschapswet.

4. In afwijking van het eerste lid is van heffing vrijgesteld de in het tweede lid bedoelde lozing indien deze plaatsvindt anders dan door de beheerder, mits de hoeveelheid afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen niet is toegenomen.

Het omslagprincipe is ook veranderd. Het tarief voor lozingen op rijkswateren is nu een vast bedrag van 35,50 euro per vervuilingseenheid.

Artikel 7.9 Waterwet

Van de aanvrager kunnen, volgens bij ministeriële regeling te stellen regels, door Onze Minister rechten worden gegeven ter dekking van de kosten van het door hem in behandeling nemen van een aanvraag tot het nemen van een beschikking op grond van hoofdstuk 5 of 6 van deze wet.

Artikel 7.14 Waterwet

1. Aan degene die als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer schade lijdt of zal lijden, wordt op zijn verzoek door het betrokken bestuursorgaan een vergoeding toegekend, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.

De artikelen 7.10 tot en met 7.13 Waterwet zijn vergelijkbaar met de artikelen 25 en 26 Wvo. Dit zijn formeelrechtelijke bepalingen ten aanzien van het heffen en invorderen van de verontreinigingsheffing van het rijk. Omdat de heffing wordt gezien als een belasting, zijn verschillende belastingwetten op de invordering van toepassing: de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen. De bevoegdheden met betrekking tot het invorderen van de verontreinigingsheffing zijn anders dan bij overige belastingen die ook onder deze wetten vallen. Zo is de minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd in plaats van de minister van Financiën bij zaken die vallen onder de Algemene wet inzake rijksbelastingen en artikel 19 lid 1 en 25a lid 1 Wet administratieve rechtspraak belastingzaken (artikel 7.10 Waterwet). De minister wijst ambtenaren aan die de bevoegdheden van de ambtenaren van de rijksbelastingdienst uitoefenen. Deze aanwijzing van de minister vindt plaats bij besluit. Het is een bewuste keuze om dat niet meer op het niveau van een formele wet te regelen, zoals in de Wvo, zodat het niet nodig is bij reorganisatie of naamsverandering de wet te wijzigen.

Ten slotte regelt artikel 7.13 het invorderen van de heffing. Hiervoor is dan ook de systematiek van het invorderen van de rijksbelastingen van toepassing.

In de Waterregeling zijn voorschriften opgenomen voor het meten, bemonsteren en analyseren ten behoeve van de vaststelling van de verontreinigingsheffing. Deze voorschriften komen overeen met de voorschriften in het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren.

7.2 Leges

Artikel 7.9 biedt de minister van Verkeer en Waterstaat de mogelijkheid om leges te heffen. Dit is vooral relevant voor vergunningaanvragen op grond van hoofdstuk 6 Waterwet, maar ook voor het verzoek tot opleggen van een gedoogplicht.

De wetgever heeft tot nu toe géén gebruikgemaakt van de mogelijkheid om in de Waterregeling te eisen dat voor de behandeling van een vergunningaanvraag leges wordt betaald.

7.3 Schadevergoeding

7.3.1 Algemeen

De wetgever heeft ervoor gekozen bij de uniformering van de schadevergoedingsregeling aansluiting te zoeken bij de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 en de jurisprudentie rondom het zelfstandig schadebesluit. Dit heeft geleid tot het codificeren van het zelfstandig schadebesluit. Het gaat om een schriftelijke beslissing die een bestuursorgaan neemt op een verzoek om vergoeding van schade die door dat orgaan is veroorzaakt in het kader van de uitoefening van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid (ABRvS 6 mei 1997, AB 1997, 229, m.nt. PvB, Van Vlodrop). Een voordeel van het zelfstandig schadebesluit is dat het los van het schadeveroorzakende besluit wordt vastgesteld. In veel gevallen is het namelijk niet de bedoeling van degene die om schadevergoeding verzoekt om de rechtmatigheid van de desbetreffende overheids-handeling in twijfel te trekken.

Artikel 7.14 sluit hierbij aan. Iemand die door het waterbeheer is gedupeerd kan een verzoek om schadevergoeding indienen bij het betrokken bestuursorgaan. De schade kan het gevolg zijn van besluiten (zoals peilbesluiten en gedoogbeschikkingen) of van feitelijke handelingen (onder andere onderhoud van waterstaatswerken of het betreden van woningen).

2. Het verzoek tot vergoeding van de schade bevat een motivering, alsmede een onderbouwing van de hoogte van de gevraagde schadevergoeding. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur dan wel verordening van provincie of waterschap kunnen regels worden gesteld omtrent de inrichting, indiening en motivering van een verzoek tot schadevergoeding.
3. Het bestuursorgaan kan het verzoek afwijzen, indien vijf jaren zijn verlopen na de dag waarop de schade zich heeft geopenbaard dan wel nadat de benadeelde redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de schade, doch in elk geval na verloop van twintig jaren na de schadeveroorzakende gebeurtenis. Bij of krachtens de in het tweede lid bedoelde algemene maatregel van bestuur dan wel verordening van provincie of waterschap kunnen regels worden gesteld omtrent de behandeling en de wijze van beoordeling van een verzoek tot schadevergoeding.
4. Het besluit inzake de toekenning van de vergoeding wordt genomen bij afzonderlijke beschikking.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen, onverminderd artikel 7.12, nadere regels worden gesteld met betrekking tot de schade die krachtens het eerste lid voor vergoeding in aanmerking komt.

7.3.2 Criteria voor schadevergoeding

In artikel 7.14 staan criteria waaraan een schadeclaim moet voldoen:

- a. er moet sprake zijn van rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer
- b. de schade moet het gevolg zijn van de uitoefening van deze taak of bevoegdheid
- c. de schade behoort niet of niet geheel ten laste te blijven van de gedupeerde
- d. de vergoeding van schade wordt niet of niet voldoende anderszins verzekerd.

a. Rechtmatige uitoefening van taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer

Dit artikel is niet van toepassing op schadevergoeding voor onrechtmatig overheidshandelen. In dat geval is de geëigende weg een actie wegens een onrechtmatige daad op grond van artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek.

Een voorwaarde voor een verzoek om schadevergoeding op grond van een rechtmatige overheidsdaad is, dat de schadeveroorzakende handeling onherroepelijk is. Dit volgt uit de term ‘rechtmatige uitoefening’. Pas als de handeling rechtens onaantastbaar is (er is geen beroep meer mogelijk), kan deze worden gekwalificeerd als rechtmatig.

In het artikel is bewust geen limitatieve opsomming van schadeoorzaken opgenomen. Het is een algemene regeling. Voorbeelden van schadeoorzaken zijn: het verlenen, wijzigen of intrekken van een vergunning, het vaststellen van een peilbesluit, het doorsteken van een dijk bij extreem hoog water als noodmaatregel, het uitvoeren van waterstaatskundige werkzaamheden en het opleggen van gedoogplichten.

b. Schade als gevolg van uitoefening van taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer

De schade moet aantoonbaar het gevolg zijn van de uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer. Dit betekent dat de regeling een ruimere reikwijdte heeft dan de Waterwet alleen. Ook schade als gevolg van uitoefening van een taak of bevoegdheid op grond van de Waterschapswet valt onder de regeling van artikel 7.14.

c. Schade behoort niet of niet helemaal ten laste te blijven van de gedupeerde

Dit criterium zoekt aansluiting bij het égalité-beginsel. De lasten van een besluit dat in het kader van het algemeen belang wordt genomen, mogen niet op één enkele burger rusten. De overheid moet deze lasten gelijkelijk over de samenleving verdelen. Op grond van het égalité-beginsel wordt enkel de in vergelijking met de schade van andere burgers onevenredig zware schade vergoed.

Drie criteria bepalen of schade onevenredig is:

- Speciale last: de schade moet op een beperkte groep burgers of instellingen drukken. Uit deze groep wordt een referentiegroep aangewezen. De enkele burger of instelling die beduidend meer schade lijdt dan de vergelijkbare burgers of instellingen uit de referentiegroep voldoet aan het criterium.
- Abnormale last: de schade moet uitstijgen boven het 'normaal maatschappelijk risico'. Dit risico wordt ingevuld aan de hand van 'alle van belang zijnde omstandigheden van het geval'. Blijkens een uitspraak van de Hoge Raad moet hierbij worden gedacht aan 'enerzijds de aard van de overheidshandeling en het gewicht van het daarmee gediende belang alsmede in hoeverre die handeling en de gevolgen daarvan voorzienbaar zijn voor de derde die als gevolg daarvan schade lijdt en anderzijds de aard en omvang van de schade' (HR 17 september 2004, AB 2006/41).
- Algemeen belang: elke handeling met een publiekrechtelijke grondslag wordt geacht te zijn verricht in het algemeen belang.

Burgers zijn verplicht maatregelen te nemen om eventuele schade te beperken. De kosten die ze daarvoor maken, kunnen worden vergoed. In een procedure kan de overheid tegenwerpen dat de betrokkene niet aan zijn schadebeperkingsplicht heeft voldaan. Bij het nemen van een zelfstandig schadebesluit op grond van het *égalité*-beginsel wordt getoetst of sprake is van risicoaanvaarding. Van actieve risicoaanvaarding is sprake als voor een redelijk denkend en handelend burger alle aanleiding bestond om rekening te houden met de kans op een ongunstig besluit. Van passieve risicoaanvaarding is sprake als de betrokkene heeft stilgezet en geen gebruik heeft gemaakt van een gunstig regime van voorschriften of beleid. Hij moet alert zijn op ontwikkelingen in het beleid van de overheid, in de samenleving en in zijn directe omgeving die mogelijk nadelige gevolgen voor hem kunnen hebben.

d. De vergoeding is niet of niet voldoende anderszins verzekerd

Met 'anderszins verzekerd' wordt bedoeld dat de schade op andere wijze dan via schadevergoeding wordt vergoed, bijvoorbeeld door aankoop of onteigening.

7.3.3 Procedure

Omdat in de Waterwet geen regels zijn opgenomen over de procedure bij een verzoek om nadeelcompensatie, dient de minister hieraan in de besluiten aandacht te besteden. In het (mogelijk) schadeveroorzakende besluit zal de minister de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat voor wat betreft de procedurele regels van toepassing moeten verklaren. De volgende cursief gezette tekst moet worden opgenomen in het (mogelijk) schadeveroorzakende besluit. Dat kan een peilbesluit, een vergunning, een gedoogbeschikking of een projectplan zijn.

Indien een belanghebbende ten gevolge van dit <schadeveroorzakend besluit> schade lijdt of zal lijden, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en ten aanzien waarvan de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd, kent de Minister van Verkeer en Waterstaat, op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

Ter invulling van het gestelde in artikel 7.14, derde lid van de Waterwet, is ter zake de “Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999” van toepassing, met uitzondering van artikel 2 eerste lid van voornoemde regeling. De minister zal een beslissing op een verzoek om schadevergoeding niet eerder nemen dan nadat het <schadeveroorzakend besluit> onherroepelijk is geworden

In geval het schadeveroorzakend besluit een kabel of leiding betreft kan de volgende tekst opgenomen worden. Het is zaak goed op te letten bij de tekst. Welke tekst van toepassing is verschilt namelijk per geval. Bij twijfel is het raadzaam een jurist te raadplegen.

Voor kabels en leidingen is de Nadeelcompensatieregeling verleggen kabels en leidingen in en buiten rijkswaterstaatswerken en spoorwerken 1999, de overeenkomst inzake verleggingen van kabels en leidingen buiten beheersgebied tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en Energiened, VELIN en VEWIN, dan wel hoofdstuk 5 van de Telecommunicatiewet van toepassing. Een verzoek om schadevergoeding kan worden ingediend vanaf het moment dat <het schade veroorzakend besluit> is vastgesteld. De minister zal een beslissing op een verzoek om schadevergoeding niet eerder nemen dan nadat het <schadeveroorzakend besluit> onherroepelijk is geworden.

7.3.4 Rechtsbescherming

De Waterwet gaat wat betreft schadevergoeding voor Rijkswaterstaat niet concreet in op de rechtsbescherming. De regels van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) zijn van toepassing op de beslissing op een verzoek om schadevergoeding.

Als de belanghebbende het niet eens is met de beslissing van het bestuursorgaan, kan hij daartegen in bezwaar en beroep gaan. In eerste aanleg is de rechtbank bevoegd het beroep te behandelen. Vervolgens is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.

7.3.5 Verjaring

In artikel 7.14 is een verjaringstermijn van vijf jaar opgenomen. Het bestuursorgaan moet een verzoek om schadevergoeding afwijzen als iemand dit indient meer dan vijf jaar nadat de schade zich heeft geopenbaard, of nadat hij redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de schadeveroorzakende gebeurtenis. De mogelijkheid om een verzoek om schadevergoeding in te dienen verjaart in ieder geval twintig jaren na de schadeveroorzakende gebeurtenis.

7.3.6 Schade als gevolg van wateroverlast of overstroming

Artikel 7.15 stelt dat schade in verband met wateroverlast of overstromingen valt onder de toepassing van artikel 7.14. De wateroverlast of overstromingen moeten dan wel het gevolg zijn van het verleggen van een waterkering of van andere maatregelen om de afvoer- of bergingscapaciteit van watersystemen te vergroten. Zie over waterbergingsgebieden ook hoofdstuk 9.

Artikel 7.15 ligt in het verlengde van artikel 5.24. Dit artikel verplicht namelijk tot het dulden van wateroverlast en overstromingen ten gevolge van de afvoer of tijdelijke berging van oppervlaktewater. Ook voor schade als gevolg van de gedoogplicht zijn de normale vereisten van artikel 7.14 van toepassing. Dit kan leiden tot volledige schadevergoeding, maar dat is bij gedoogplichten niet automatisch het geval. Noch de Grondwet (artikel 14), noch Europese regelgeving (artikel 1 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) verplichten tot volledige schadevergoeding bij het opleggen van gedoogplicht. Desondanks is het uitgangspunt van de schadevergoedingsregeling in de Waterwet dat volledige schadevergoeding mogelijk is. Bijvoorbeeld wanneer waterberging leidt tot aantasting van een onroerende zaak, denk aan het toebrengen van structuurschade aan gronden.

Artikel 7.16 bepaalt dat de Wro niet van toepassing is, als zowel op grond van artikel 6.1 Wro als op grond van artikel 7.14 om schadevergoeding kan worden gevraagd. Dit voorkomt dat de burger bij de gemeente én bij de waterbeheerder schade kan verhalen als gevolg van bijvoorbeeld de aanwijzing van een bergingsgebied in zowel een bestemmingsplan als een legger. Hij kan dan volstaan met het indienen van een verzoek op grond van artikel 7.14 Waterwet. Dit betekent ook dat het verzoek op grond van de regels uit dit hoofdstuk van de Waterwet wordt beoordeeld en niet op grond van de in de Wro opgenomen regels voor planschade.

7.3.7 Doorberekenen kosten

Als de schadevergoeding het gevolg is van een beschikking op aanvraag van een derde, kan het bevoegde bestuursorgaan de uitkeerde schadevergoeding geheel of

Artikel 7.15 Waterwet

Voor de toepassing van artikel 7.14 wordt onder schade mede verstaan schade in verband met wateroverlast of overstromingen, voor zover deze het gevolg zijn van de verlegging van een waterkering of van andere maatregelen, gericht op het vergroten van de afvoer- of bergingscapaciteit van watersystemen.

Artikel 7.16 Waterwet

Afdeling 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening blijft buiten toepassing, voor zover een belanghebbende met betrekking tot de schade een beroep doet of kan doen op een schadevergoeding als bedoeld in artikel 7.14, eerste lid.

Artikel 7.17 Waterwet

1. Indien de door een bestuursorgaan uit hoofde van artikel 7.14 vergoede schade voortvloeit uit een op aanvraag genomen besluit, kan het bestuursorgaan deze schade bij beschikking in rekening brengen bij de aanvrager van dat besluit.
2. Indien door een bestuursorgaan, niet zijnde Onze Minister, een vergoeding als bedoeld in artikel 7.14 wordt toegekend in verband met de noodzakelijke behartiging van een openbaar belang waarvan

de behartiging niet of niet geheel tot de taak van dat bestuursorgaan behoort, kan Onze Minister op verzoek van dat bestuursorgaan aan het openbaar lichaam welks belang geheel of gedeeltelijk wordt behartigd, de verplichting opleggen de met de toepassing van artikel 7.14 gemoeide kosten die het gevolg zijn van die belangenbehartiging, geheel of gedeeltelijk te vergoeden.

3. Een verplichting als bedoeld in het tweede lid wordt niet opgelegd dan nadat het openbaar lichaam welks belang geheel of gedeeltelijk wordt behartigd, en overige rechtstreeks betrokken in de gelegenheid zijn gesteld daaromtrent hun zienswijzen naar voren te brengen.
4. Van het besluit tot oplegging van een verplichting als bedoeld in het tweede lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 7.21 Waterwet

1. De kosten wegens schade, toegebracht aan waterstaatswerken in beheer of onderhoud bij een beheerder, waarvoor eigenaren of gebruikers van vaartuigen wettelijk aansprakelijk zijn, worden door de daartoe door de beheerder aangewezen ambtenaar geraamd en vermeld in een proces-verbaal dat zo mogelijk aan de schipper in afschrift wordt meegedeeld.
2. Indien het geraamde bedrag aan de betrokken ambtenaar niet tot

gedeeltelijk op deze derde verhalen. Een voorbeeld van een dergelijke beschikking is een vergunning of het opleggen van gedoogplicht.

Dit artikel geldt ook wanneer een decentraal bestuursorgaan schadevergoeding toekent naar aanleiding van de noodzakelijke behartiging van een openbaar belang, die niet tot de taak van dat bestuursorgaan behoort. In deze situatie kan de minister het openbaar lichaam dat die taak eigenlijk had moeten vervullen maar dat heeft nagelaten, verplichten de kosten van de belangenbehartiging door het andere bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk te vergoeden. Aan deze constructie zijn twee procedurele vereisten verbonden. Het eerste is dat het bestuursorgaan waarvan de belangen zijn behartigd door het andere bestuursorgaan, en de overige direct betrokkenen hun zienswijzen hieromtrent kenbaar hebben kunnen maken. Het tweede is dat het besluit om te verplichten tot vergoeding van de gemaakte kosten in de Staatscourant wordt meegedeeld.

7.4

Schade aan waterstaatswerken

Artikel 7.21 Waterwet, het voormalige artikel 9 Wbr, maakt het mogelijk om de herstelkosten van schade aan waterstaatswerken die onder een beheerder vallen, te verhalen op eigenaren of gebruikers van vaartuigen die de schade hebben veroorzaakt.

De Waterwet rekent tot een waterstaatswerk: een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk. Daardoor valt onder dit artikel niet alleen schade als gevolg van bijvoorbeeld een aanvaring tussen twee vaartuigen (waardoor bijvoorbeeld olie in het oppervlaktewater terecht komt die moet worden verwijderd), maar ook fysieke schade aan bijvoorbeeld een kunstwerk (zoals het beschadigen van een sluisdeur).

Om te voorkomen dat een schipper na schadevaring zonder zekerheidsstelling doorvaart, zijn in artikel 7.21 een aantal bevoegdheden opgenomen om de zekerheidsstelling af te dwingen. Een door de beheerder aangewezen ambtenaar raamt de kosten van de schade en vermeldt deze in een

proces-verbaal dat hij, zo mogelijk, in afschrift aan de schipper geeft.

Als het geraamde bedrag niet tot zekerheid aan de betrokken ambtenaar wordt betaald of als de ambtenaar meent dat de betaling niet voldoende zeker wordt gesteld (bijvoorbeeld door middel van een bankgarantie) kan hij, desnoods met behulp van de politie, verhinderen dat het vaartuig zijn reis voortzet.

In artikel 6.8 is een *zorgplicht* opgenomen om verontreiniging of aantasting van bodem en oevers tegen te gaan. Op grond van dit artikel kan de beheerder iedereen die redelijkerwijs had moeten vermoeden dat zijn handelen of nalaten de bodem of oever zou verontreinigen of aantasten, hierop aanspreken. Het komt ook voor dat de beheerder kort na een incident maatregelen moet nemen om de verontreiniging of aantasting tegen te gaan, terwijl de veroorzaker op dat moment nog niet bekend is. Mede voor dat soort situaties is artikel 7.22 bedoeld.

Artikel 7.22 is vergelijkbaar met artikel 75 Wet bodem-bescherming. Artikel 7.22 maakt het mogelijk om kosten die verband houden met verontreiniging en aantasting van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam te verhalen op degene die hiervoor krachtens het burgerlijk recht aansprakelijk is. Het betreft de kosten van noodzakelijke maatregelen voor de ontwikkeling, werking en bescherming van rijks- en regionale wateren en kosten van onderzoek en maatregelen voor het bereiken van de gewenste gebiedskwaliteit na de verontreiniging of aantasting. Dit geldt zowel voor verontreinigingen van waterbodems na 1 januari 1987 als voor historische verontreinigingen (zie hierover hoofdstuk 10).

zekerheid wordt betaald of niet tot diens genoegen zekerheid wordt gesteld voor betaling daarvan binnen redelijke termijn, is deze ambtenaar bevoegd, desnoods met behulp van de sterke arm, het voortzetten van de reis, het ondernemen van de terugtocht of het aanvangen van een nieuwe reis, ook indien het vaartuig inmiddels buiten zijn ambtsgebied is gebracht, te beletten.

3. Onverminderd het recht op vergoeding van de schade is het betrokken publiekrechtelijk lichaam bevoegd het betaalde bedrag aan te wenden tot herstel van de schade. Indien blijkt dat de werkelijke kosten wegens schade minder bedragen dan het betaalde bedrag, wordt het overschot, met de wettelijke rente daarvan vanaf de dag der betaling, uitgekeerd aan degene die heeft betaald.

Artikel 7.22 Waterwet

1. De Staat kan – behoudens matiging door de rechter – de ten laste van het Rijk komende kosten van onderzoek naar verontreiniging of aantasting van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam en van maatregelen als bedoeld in artikel 4.6, tweede lid, onder a, of artikel 5.15, eerste lid, in verband met verontreiniging of aantasting van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam die een belemmering vormt voor het bereiken van

de gewenste gebiedskwaliteit, verhalen op degene door wiens onrechtmatige daad die verontreiniging of aantasting in het betrokken geval is veroorzaakt en die deswege of anderszins buiten overeenkomst jegens enige overheid krachtens burgerlijk recht aansprakelijk is voor de gevolgen daarvan.

2. De Staat kan, indien de kosten bedoeld in het eerste lid mede ten laste komen van een waterschap, ook deze kosten overeenkomstig dat lid verhalen.
3. De Staat kan ten laste van het Rijk komende kosten als bedoeld in het eerste lid overeenkomstig de regels betreffende ongerechtvaardigde verrijking verhalen op degene die door dat onderzoek of die maatregelen ongerechtvaardigd wordt verrijkt. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.
4. De bevoegdheden, bedoeld in het eerste en derde lid, komen toe aan het waterschap in gevallen waarin kosten als bedoeld in het eerste lid geheel te haren laste komen, alsmede in gevallen waarin de Staat niet van deze bevoegdheid gebruik maakt, voor zover zodanige kosten te haren laste komen.
5. Artikel 75, vijfde lid, van de Wet bodembescherming is van overeenkomstige toepassing.

7.5

Subsidies hoogwaterbescherming

De Waterwet bevat een algemene grondslag voor subsidies in verband met maatregelen in het belang van de waterveiligheid (hoogwaterbescherming).

De minister van Verkeer en Waterstaat kan subsidies verstrekken voor activiteiten in het belang van het waterbeheer. De grondslag ligt in artikel 7.23. Titel 4.2 van de Awb en de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat zijn van toepassing. De Awb definieert subsidie als 'de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.' Aan het verlenen van een subsidie is een voorwaarde verbonden. De maatregelen moeten zijn opgenomen in het jaarlijks door de minister vastgestelde hoogwaterbeschermingsprogramma.

Artikel 7.23 komt overeen met artikel 12 van de Wet op de waterkering (Wwk). Het belangrijkste uitgangspunt is dat het rijk volledig financieel verantwoordelijk is voor de versterking van primaire waterkeringen en voor andere maatregelen om te kunnen voldoen aan de veiligheidsnormen. Door deze financiële verantwoordelijkheid kan het rijk de financiële en inhoudelijke aspecten van de waterkeringzorg sturen. Zo kan op basis van dit artikel subsidie worden verleend voor alle kosten van verbetering van een primaire waterkering of andere maatregelen in verband met het bereiken van de gewenste veiligheidsnorm voor het door de primaire waterkering beveiligde gebied. Het gaat om maatregelen die niet direct het versterken van de primaire waterkering behelzen, zoals rivierverruimende maatregelen of maatregelen die andere overheden moeten treffen als de in de artikelen, 2.2, 2.3 en 2.12, vierde lid, Waterwet gestelde regels worden gewijzigd. Bij of krachtens deze artikelen gelden normen waaraan een waterkering dient te voldoen.

Artikel 7.23 Waterwet

1. Onze Minister verleent op aanvraag een subsidie aan de beheerder die vanwege wijziging van de krachtens artikel 2.2, 2.3 of 2.1 2, vierde lid, gestelde regels maatregelen dient te treffen, indien de desbetreffende maatregelen zijn opgenomen in een jaarlijks door Onze Minister vast te stellen programma.
2. De subsidie, bedoeld in het eerste lid, wordt verleend voor honderd procent van de kosten van de uitvoering.
3. De Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat is van toepassing.



MONAIZA
ΑΝΔΡΟΣ

8. Procedurele afstemming tussen overheden

8.1

Afstemming watervergunning – omgevingsvergunning

Voor burgers en bedrijven komt er één loket waar zij een aanvraag voor een watervergunning kunnen indienen. Ze kunnen dit combineren met de aanvraag voor een omgevingsvergunning op grond van de Wabo.

Het aanvraagloket voor de vergunningen komt bij de gemeente (art. 6.15).

De gemeente zorgt ervoor dat de aanvraag bij de bevoegde instanties terechtkomt. De aanvrager kan er ook voor kiezen zijn aanvraag direct bij Rijkswaterstaat, het waterschap of de provincie in te dienen, maar in dat geval dient het bevoegde gezag wel een afschrift van de aanvraag naar de gemeente te sturen.

De overheid zet sterk in op digitale mogelijkheden voor het aanvragen en verwerken van vergunningen (zie ook par. 2 van hoofdstuk 6). Er is een *Omgevingsloket Online* in de maak dat het vergunningsproces ondersteunt. Dit omgevingsloket bestaat uit een aanvraagmodule, een vragenboom en een dossiermodule. In heel Nederland zal uiteindelijk met

Artikel 6.15 Waterwet

1. De aanvraag om vergunning wordt ingediend bij burgemeester en wethouders van de gemeente waar de handeling geheel of in hoofdzaak wordt verricht. Tevens kan, in afwijking van de eerste volzin, de aanvraag bij het bevoegd gezag worden ingediend.

In dat geval zendt het bevoegd gezag een afschrift van de aanvraag aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar de handeling geheel of in hoofdzaak wordt verricht.

2. Het orgaan waarbij de aanvraag is ingediend, zendt de aanvrager onverwijld een bewijs van ontvangst van de aanvraag, waarin het de datum vermeldt, waarop het de aanvraag heeft ontvangen.

3. Het bevoegd gezag zendt de aanvrager nadat het de aanvraag heeft ontvangen, onverwijld een bericht waarin het vermeldt dat het bevoegd is op de aanvraag te beslissen en welke procedure ter voorbereiding van die beslissing zal worden gevolgd.

Artikel 6.17 Waterwet

1. Indien een aanvraag om vergunning betrekking heeft op een handeling of samenstel van handelingen ten aanzien waarvan meer dan één bestuursorgaan bevoegd is, wordt de aanvraag in behandeling genomen en wordt daarop beslist door het bestuursorgaan van het hoogste gezag. Ontbreekt een hoogste gezag, dan wordt de aanvraag in behandeling genomen en wordt daarop beslist door het bestuursorgaan op wiens grondgebied de handeling of het samenstel van handelingen in hoofdzaak wordt verricht.
2. In afwijking van het eerste lid kunnen de betrokken bestuursorganen gezamenlijk uit hun midden een ander bestuursorgaan aanwijzen dat de aanvraag in behandeling zal nemen en daarop zal beslissen.
3. Op een aanvraag als bedoeld in het eerste lid wordt niet beslist dan nadat de medebetrokken bestuursorganen in de gelegenheid zijn gesteld advies te geven omtrent de aanvraag of het ontwerp van de op de aanvraag te nemen beschikking.

hetzelfde digitale systeem worden gewerkt. Het technisch beheer van deze centrale geautomatiseerde voorziening is in handen van het ministerie van VROM. De voorziening moet de indiening en afhandeling van water- en omgevingsvergunning gemakkelijk maken. Het omgevingsloket wordt ontsloten via portals, zoals websites.

Overigens zal het omgevingsloket naar verwachting niet eerder dan begin 2011 gereed zijn. Dus komt er een overbruggingsperiode waarin het omgevingsloket nog niet operationeel is. Gedurende die tijd blijft het ook voor bedrijven mogelijk via een schriftelijk aanvraagformulier om een vergunning te vragen.

Hoofdstuk 14 gaat in op de organisatorische veranderingen die het omgevingsloket voor Rijkswaterstaat met zich meebrengt.

8.2

Samenloop van bevoegdheden

Het kan zijn dat de aanvraag van een watervergunning handelingen van meerdere bevoegde bestuursorganen omvat. De Waterwet bevat in artikel 6.17 een regeling voor het geval bevoegdheden tot vergunningverlening voor een project samenlopen. De regeling is bedoeld om de vergunningaanvrager niet met verschillende bestuursorganen te confronteren. Hij krijgt slechts met één bevoegd gezag te maken, dat desnoods afwegingen maakt voor het andere bestuursorgaan.

In zo'n geval neemt het hoogste gezag dan wel het bestuursorgaan op wiens grondgebied de handeling(en) in hoofdzaak wordt verricht, de beslissing.

Samenloop van bevoegdheden kan zich voordoen bij overlappend beheer van grondgebied of als voor een activiteit in een watersysteem meerdere bestuursorganen bevoegd zijn.

Voorbeelden

Er komt een aanvraag om een transportleiding te mogen leggen door een primaire waterkering (in beheer bij een waterschap) en een rijksrivier. Hieraan is een grote industriële grondwater-onttrekking (provincie) gekoppeld. Volgens de hoofdregel is dan de minister van Verkeer en Waterstaat het bevoegde gezag, tenzij partijen uit hun midden een ander bestuursorgaan aanwijzen. Een levensmiddelenbedrijf onttrekt voor zijn productie een grote hoeveelheid grondwater ($> 150.000 \text{ m}^3/\text{jaar}$) en loost daarnaast afvalwater via een werk op oppervlaktewater (regionaal water). In beginsel is de provincie bevoegd gezag.

In gevallen van samenloop verleent één bestuursorgaan één watervergunning. Als hoofdregel is in artikel 6.17 bepaald dat dit het hoogste bestuursorgaan is dat bij de aanvraag is betrokken. Wanneer er samenloop is met een bevoegdheid van het rijk, moet de minister van VenW als hoogste bevoegde gezag het besluit op een vergunningaanvraag nemen. Bij samenloop van bevoegdheden tussen meerdere waterschappen, zonder dat daar een hoger gezag bij is betrokken, is het waterschap op wiens grondgebied de handeling in hoofdzaak plaatsvindt, bevoegd om de vergunning te verlenen. Dit is ook het geval bij samenloop van bevoegdheden van meerdere colleges van Gedeputeerde Staten bij grondwateronttrekkingen en -infiltraties.

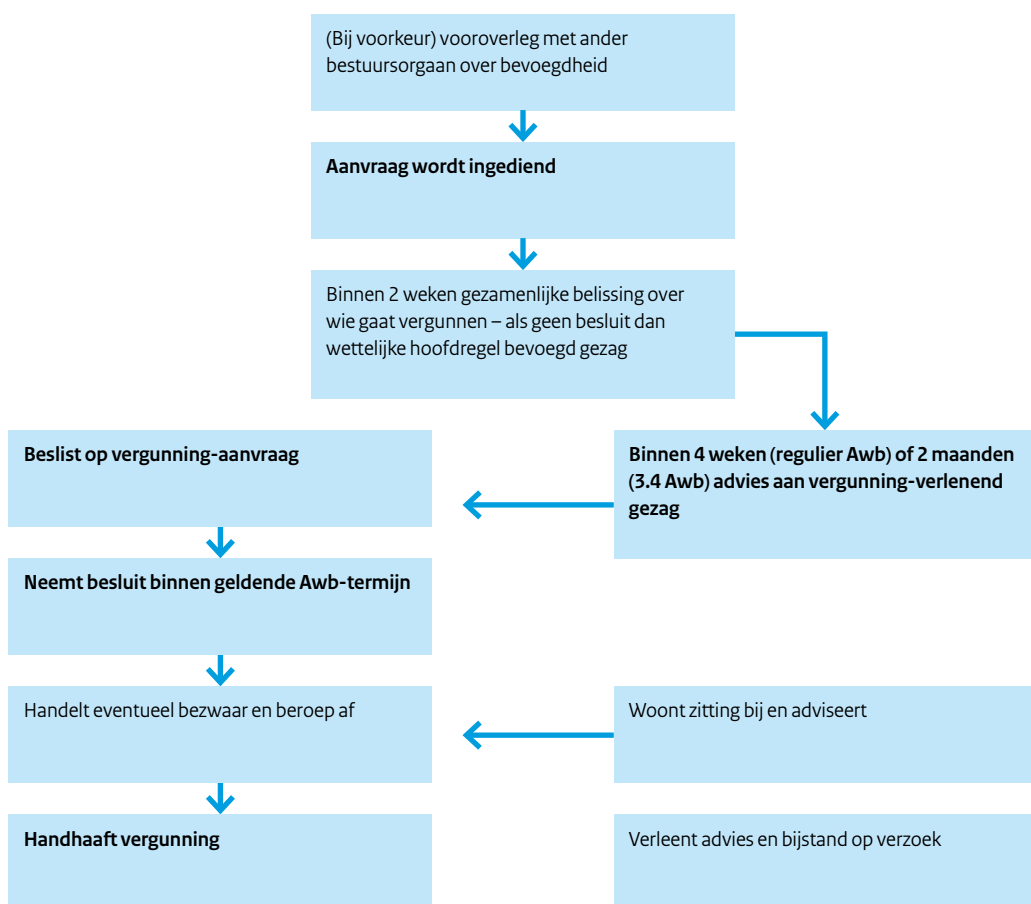
De betrokken bestuursorganen kunnen op grond van het tweede lid van artikel 6.17 bepalen dat een ander dan het hoogste bevoegd gezag de vergunning verleent. Ze kunnen hiervoor kiezen wanneer de inhoudelijke betrokkenheid van het hoogste bestuursorgaan bij de samenloop relatief gering is, of wanneer de doelmatigheid of dienstverlening daarmee zijn gediend. Doorslaggevend is de vraag welke waterbelangen het meest worden beïnvloed en over welke deskundigheid het betrokken bestuursorgaan beschikt. De bij samenloop betrokken bestuursorganen die niet bevoegd zijn, behouden in ieder geval het adviesrecht. Het hoogste bestuursorgaan dat bevoegd is om de watervergunning te verlenen, moet de andere bestuursorganen dus de gelegenheid geven om advies uit te brengen over het te nemen besluit.

4. Het eerste tot en met derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op aanvragen tot wijziging van een vergunning waardoor het aantal betrokken bestuursorganen toeneemt.

Om klaar te zijn voor de inwerkingtreding van deze nieuwe bepalingen over samenloop van bevoegdheden, hebben ambtenaren van de UvW, het IPO en Rijkswaterstaat al in een vroeg stadium het initiatief genomen voor een *Handreiking samenloop bevoegdheden watervergunning*. In deze handreiking staan procesafspraken over de beoogde samenwerking. Het NWO is in de zomer van 2009 akkoord gegaan met de handreiking, die onder meer ingaat op afwijking van de wettelijke hoofdregel over de bevoegdheid, de adviestertermijnen, de handhaving van watervergunningen en eventuele wijziging van vergunningen. Schematisch ziet de procedure bij samenloop er als volgt uit:

Vergunningverlenend gezag

Betrokken bestuursorgaan





9. Gedoogplichten

Met een gedoogplicht zorgt de overheid ervoor dat bepaalde werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd, ongeacht de toestemming van een eigenaar of andere rechthebbende van grond. Het betreft activiteiten die geen onteigening rechtvaardigen en waarbij de belangen van de rechthebbende – in verhouding tot het doel dat de overheid dient – nauwelijks worden geschaad. Het gaat meestal om onderzoek of onderhoudswerkzaamheden, maar sinds de invoering van de Waterwet kan het ook gaan om het dulden van bepaalde wateroverlast.

In de Waterwet zijn de volgende gedoogplichten opgenomen.

De artikelen 5.20 tot en met 5.22 behandelen de plicht om *onderzoeken* te gedogen. Dit zijn onderzoeken ter voorbereiding van aanleg, onderhoud en herstel van waterstaatswerken en in het kader van monitoring. Ook onderzoek naar bijvoorbeeld de kwaliteit van te ontgraven baggerspecie en naar de aard en omvang van waterbodemonverontreiniging en de verplaatsing van verontreiniging door (grond)waterstromen valt hieronder.

Artikel 5.20 Waterwet

1. De met de inspectie van watersystemen of onderdelen daarvan belaste personen, werkzaam onder verantwoordelijkheid van de beheerder, zijn bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoner.
2. De in het eerste lid bedoelde personen zijn, indien zij daartoe bij besluit van de beheerder zijn aangewezen, tevens bevoegd woningen zonder toestemming van de bewoner te betreden, voor zover die woningen deel uitmaken van een waterstaatswerk of daarmee rechtstreeks in verbinding staan.

3. De artikelen 5:13, 5:15, tweede en derde lid, 5:16 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5.21 Waterwet

1. De beheerder kan, voor zover dat voor de vervulling van zijn taken redelijkerwijs nodig is, rechthebbenden ten aanzien van gronden de verplichting opleggen om op of in die gronden onderzoeken en daarmee verband houdende werkzaamheden te gedogen.
2. Spoedeisende gevallen uitgezonderd, wordt de beschikking waarbij de gedoogplicht wordt opgelegd, ten minste twee weken voor aanvang van het onderzoek aan de rechthebbenden bekendgemaakt.

Artikel 5.22 Waterwet

1. Degene die ter verkrijging van gegevens, benodigd voor de aanvraag of wijziging van een watervergunning of ter voldoening aan een andere op grond van deze wet, dan wel een verordening van waterschap of provincie in het kader van het waterbeheer, op hem rustende verplichting, onderzoek moet verrichten op of in gronden ten aanzien waarvan hem de nodige bevoegdheid ontbreekt, kan, indien de rechthebbenden ten aanzien van die gronden geen toestemming

De beschikking van de onderzoeksgedoogplicht moet per geval twee weken voor het onderzoek begint bekend worden gemaakt. De eis van twee weken vervalt in spoedeisende gevallen. Tegen de beschikking staat bezwaar en beroep open.

Artikel 5.23 betreft *onderhoud- en herstelwerkzaamheden*.

Het komt ongeveer overeen met de artikelen 9 en 11 Waterstaatswet 1900. Het verschil is dat de Waterstaatswet 1900 concrete werkzaamheden opsomde, terwijl artikel 5.23 het bij redelijk algemene termen houdt. Door dit artikel kan de beheerder gronden van derden betreden om onderhoudswerkzaamheden aan waterstaatswerken uit te voeren. Het tweede lid verplicht een rechthebbende om bij het onderhoud vrijkomende specie en maaisel op zijn grond te gedogen. Deze verplichting gaat niet in alle gevallen onverkort op. Er kunnen bijvoorbeeld fysieke belemmeringen zijn, zoals bebouwing. Schade die ontstaat door verontreiniging van de grond als gevolg van deze gedoogplicht moet worden vergoed.

Het is een wettelijke plicht om onderhoud- en herstelwerkzaamheden te gedogen. De beheerder hoeft dus niet eerst een beschikking aan betrokkenen te sturen, maar moet hen wel ten minste 48 uur van tevoren schriftelijk op de hoogte brengen.

Een gedoogplicht die van kracht is als gevolg van een besluit als bedoeld in artikel 12 of 12 a van de Waterstaatswet 1900 wordt gelijkgesteld met een gedoogplicht als bedoeld in artikel 5.23 van de Waterwet.

In artikel 5.24 gaat het om de plicht de *aanleg of wijziging van een waterstaatswerk* te gedogen. Dit artikel is gebaseerd op de artikelen 12 en 12 a in de Waterstaatswet 1900. De artikelen in de Waterstaatswet waren concreter dan het artikel 5.24. Dit laatste artikel heeft een bredere strekking wat betreft de aard en doelstellingen van de werkzaamheden. De doelstellingen van de Waterstaatswet betreffen de aan- en afvoer van water en de scheepvaart. De Waterwet breidt deze uit met de verbetering van de ecologische en fysisch-chemische kwaliteit van watersystemen. Onder werkzaamheden vallen ook het veranderen van de bedding of de oevers, bijvoorbeeld de aanleg van natuurvriendelijke oevers, en de aanpak van verontreinigde waterbodems.

Deze gedoogplicht wordt opgelegd bij individuele beschikking. De beschikking moet ten minste twee weken voor aanvang van de werkzaamheden worden bekendgemaakt aan rechthebbenden (spoedeisende gevallen daargelaten). Tegen de beschikking staat bezwaar en beroep open op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 5.25 betreft het gedogen van *meetmiddelen en permanente tekens*. Ook dit is een gedoogplicht ‘ex lege’, waarvoor geen beschikking nodig is. Dit artikel komt ongeveer overeen met artikel 10 Waterstaatswet 1900. In artikel 10 was ook opgenomen dat eigenaren en gebruikers van gronden elektrische geleidingen en al wat daarbij komt kijken moesten dulden. Deze regel is geschrapt in de Waterwet.

Rechthebbenden in buitendijks gelegen gebied moeten wateroverlast of overstrooming dulden.

Waterbergingsgebieden zijn niet nieuw, maar wel voor het eerst wettelijk verankerd. Het is belangrijk om te weten dat een bergingsgebied op twee plaatsen moet worden aangewezen. Het gebied moet worden opgenomen in het ruimtelijk plan, zoals het bestemmingsplan, en in de legger op grond van de Waterwet.

In sommige gevallen zijn inrichtingsmaatregelen nodig voor de goede werking van het bergingsgebied, zoals het aanleggen van een in- en uitlaatwerk. Ook voor inrichtingsmaatregelen kan een gedoogplicht worden opgelegd.

De plicht de *afvoer of tijdelijke berging van water* te gedogen, is een wettelijke plicht. Hier hoeft geen aparte beschikking aan ten grondslag te liggen. Het gaat dus om een gebied dat is aangewezen als bergingsgebied of dat deel uitmaakt van een oppervlaktewaterlichaam dat onder water loopt.

verlenen, de beheerder of het op grond van hoofdstuk 6 bevoegde gezag verzoeken de rechthebbenden daartoe een gedoogplicht overeenkomstig artikel 5.21 op te leggen.

2. De beheerder, onderscheidenlijk het bevoegde gezag, stelt bij het opleggen van de gedoogplicht zodanige voorwaarden dat de vergoeding van schade aan de rechthebbenden op voldoende wijze is verzekerd.

Artikel 5.23 Waterwet

1. Rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken zijn gehouden onderhouds- en herstelwerkzaamheden aan waterstaatswerken te gedogen, voorzover die werkzaamheden geschieden door of onder toezicht van de beheerder.
2. Rechthebbenden ten aanzien van gronden, gelegen aan of in een oppervlaktewaterlichaam waarvan het onderhoud geschiedt door of onder toezicht van een beheerder, zijn gehouden op die gronden specie en maaisel te ontvangen, die tot regulier onderhoud van dat oppervlaktewaterlichaam worden verwijderd.
3. De beheerder stelt de rechthebbenden ten minste achtenveertig uur van tevoren schriftelijk in kennis van de voorgenomen werkzaamheden.

Artikel 5.24 Waterwet

1. De beheerder kan, voor zover dat voor de vervulling van zijn taken rederlikerwijs nodig is, rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken de verplichting opleggen om de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en de daarmee verband houdende werkzaamheden te gedogen, wanneer naar zijn oordeel de belangen van die rechthebbenden onteigening niet vorderen.
2. Artikel 5.21, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5.25 Waterwet

1. Rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken zijn gehouden te gedogen dat op of aan die zaken door of vanwege de beheerder meetmiddelen, seinen, merken of andere tekens worden aangebracht en in stand gehouden, indien dat naar het oordeel van de beheerder nodig is in verband met de functie-ervulling van een waterstaatswerk.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op verkeerstekens die door of vanwege het op grond van de Scheepvaartverkeerswet bevoegde gezag worden aangebracht en in stand gehouden.

Artikel 5.26 Waterwet

Rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken, gelegen in of deel uitmakend van een oppervlaktewaterlichaam of bergingsgebied, zijn gehouden wateroverlast en overstromingen ten gevolge van de afvoer of tijdelijke berging van oppervlaktewater te dulden.



10. Waterbodems

10.1

Inleiding

Sinds de wetswijziging van 15 april 1997 maakt de sanering van waterbodems deel uit van de Wet bodembescherming (hierna: Wbb). Ook de waterbodemregelgeving wordt opgenomen in de integrale Waterwet. De reden is dat sanering van waterbodems niet meer goed past binnen het systeem van de Wbb. Het saneringskader van de Wbb sluit namelijk niet goed aan bij de praktijk van het beheer van waterbodems als onderdeel van het integrale watersysteembeheer. Dat saneringskader is immers vooral gericht op milieuhygiënische doelen, terwijl de praktijk van het waterbeheer meer is gericht op ingrepen voor onderhoud en herinrichting. Met de keuze voor regulering van het waterbodembeheer in de Waterwet is de regeling in de Wbb met betrekking tot waterbodems vervallen.

10.2

Waterbodem als onderdeel van het watersysteem

In de Waterwet wordt de waterbodem onderdeel van het watersysteem. De waterbodemregelgeving staat niet langer op zichzelf, maar maakt deel uit van het integrale beheer op basis van de Waterwet. Dit houdt in dat de waterbodemregelgeving niet langer alleen is gericht op bescherming en verbetering van de milieuhygiënische kwaliteit. De waterbodemkwaliteit moet voldoen aan de doelstellingen van de Waterwet: *het voorkómen en waar nodig*

beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van het watersysteem en vervulling van de maatschappelijke functies door watersystemen.

Beheer en onderhoud van waterbodems worden niet meer gereguleerd volgens de sanerings-systematiek van de Wbb. Het Wbb-kader waarin het begrip ‘saneren’ centraal stond, is daarmee vervallen, ook voor die gevallen waarin wel sprake is van ontgraven of baggeren van de waterbodem om milieuhygiënische redenen.

De waterbodem maakt deel uit van het watersysteem en ingrepen in de waterbodem worden onder het regime van de Waterwet uitgevoerd volgens een geheel nieuwe systematiek. Dit brengt grote veranderingen met zich mee voor de aanpak van verontreinigde waterbodems. De zogenaamde ‘gevalsdefinitie’, een contour waarbinnen de omvang van een bodemverontreiniging werd afgeperkt, speelt geen rol meer. Ook beschikkingen over ernst en spoedeisendheid, instemming met het saneringsplan, evaluatieverslag en nazorgplan komen niet meer voor. In plaats daarvan is een Handreiking beoordeling waterbodems opgesteld. Ging het voorheen alleen om de beoordeling van de waterbodemkwaliteit, nu is de beoordeling van het effect van de waterbodemkwaliteit op de waterkwaliteit in een gebied aan de orde. Als de waterbodemkwaliteit effect heeft op de gebiedskwaliteit zal worden afgewogen of een ingreep in de waterbodem de meest efficiënte en maatschappelijk relevante maatregel is.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, heeft de opname van waterbodems in de Waterwet tot gevolg dat op ingrepen in de landbodem voortaan andere wettelijke kaders van toepassing zijn dan op ingrepen in de waterbodem. Voor de komst van de Waterwet gold de Wbb immers voor ingrepen in zowel de landbodem als de waterbodem. Nu voor waterbodems een nieuw wettelijke regime geldt, is het belangrijk te weten waar precies de grens tussen land en water ligt. Voorheen was dit alleen van belang voor de vraag welke beheerder bevoegd was in een bepaald gebied. Nu is dit ook relevant voor de vraag welk wettelijk regime van toepassing is (de Wbb of de Waterwet), vooral bij grensoverschrijdende gevallen van bodemverontreiniging.

Ook dit regelt de nieuwe Waterwet. Daarnaast blijven enkele oude bepalingen van de Wbb van kracht of ze krijgen een nieuw, aangepast karakter in de Waterwet. De meest verstrekkende gevolgen van de verschillende wettelijke regimes blijken uit de nieuwe Handreiking beoordeling waterbodems. De handreiking maakt duidelijk hoe volgens de Waterwet de effecten van de waterbodemkwaliteit op de gebiedskwaliteit worden getoetst. Ook het overgangsrecht is van belang.

10.3

Begrippen en definities

Hieronder volgt een korte uiteenzetting van de begrippen en definities over de afbakening van de waterbodem in de Waterwet.

10.3.1 De waterbodem

Een duidelijke afbakening van landbodem en waterbodem is van groot belang voor de nieuwe situatie waarin waterbodembeheer plaatsvindt onder de Waterwet. Tot nog toe gaf de afbakening op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet bodembescherming regelmatig aanleiding tot vragen. In de Wvo en de Wbb stonden immers geen specifieke wettelijke criteria voor de geografische grensafbakening van het oppervlaktewater.

De nieuwe afbakening tussen land en water sluit aan bij het nieuwe begrip oppervlaktewaterlichaam van artikel 1.1 van de Waterwet.

De Waterwet geeft geen nadere definitie van het begrip waterbodem. Uit het voormalige artikel 63 a Wbb en de definitie van oppervlaktewaterlichaam in artikel 1.1 Waterwet valt af te leiden dat de waterbodem uit twee elementen bestaat: de bodem onder oppervlaktewater, en de oever (of de kust). De grens van de oever is tevens de grens tussen landbodem en waterbodem. De reikwijdte van deze oever kan per situatie verschillen. Zo is een oever bij een kanaal beperkt tot de damwand, terwijl bij een rivier de oever zich kan uitstrekken over de hele uiterwaard.

10.3.2 Oppervlaktewaterlichaam en drogere oevergebieden

De Waterwet is van toepassing op het beheer van de bodem en oevers van oppervlaktewaterlichamen (de waterbodem); de Wbb is van toepassing op de overige bodem (de landbodem). Een oppervlaktewaterlichaam kan een groter gebied omvatten dan een oppervlaktewater in de zin van de Wvo, want de Waterwet bestrijkt niet alleen het Wvo-areaal, maar ook het huidige Wbr-areaal.

Artikel 1.1 Waterwet

Oppervlaktewaterlichaam: samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende bodem, oevers en, voor zover uitdrukkelijk aangewezen krachtens deze wet, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna;

Uit de definitie in artikel 1.1 volgt dat een oppervlaktewaterlichaam in beginsel bestaat uit het water, de bodem en de oevers. De oevers zijn de delen van het oppervlaktewaterlichaam die min of meer regelmatig worden beïnvloed door het water. Nieuw onder de Waterwet zijn de zogenoemde ‘drogere oevergebieden’ binnen een oppervlaktewaterlichaam. Dit zijn gebieden met een in de praktijk zeer geringe overstromingsfrequentie. Deze gebieden worden alleen erkend onder de Waterwet als ze uitdrukkelijk zijn aangewezen. De Waterwet bevat geen criteria voor de grensafbakening tussen oevers en drogere oevergebieden. Die criteria waren evenmin in de Wbb en Wvo te vinden. Voortaan zullen rijk en provincie deze grenzen uitdrukkelijk – op kaarten – vastleggen in regelingen. Dit verhoogt uiteraard de duidelijkheid en uitvoerbaarheid van de wet. De drogere oevergebieden zijn aangewezen op kaarten in de Waterregeling.

Voor de meeste oppervlaktewaterlichamen zal het niet nodig zijn drogere oevergebieden aan te wijzen. Daaraan bestaat slechts behoefte als tot de oppervlaktewaterlichamen gronden behoren die niet of nauwelijks invloed ondergaan van het water dat daarin voorkomt. Artikel 6.2, vierde lid Waterwet, rekent deze gebieden voor de toepassing van het lozingsverbod niet tot het oppervlaktewaterlichaam waarin ze liggen. De omvangrijkste drogere oevergebieden bevinden zich in het rivierbed van de rijksrivieren. Dergelijke gebieden zijn overigens ook aanwezig in andere rijkswateren, zoals het IJsselmeer, en in regionale wateren. Zie voor meer informatie over de afbakening van drogere oevergebieden hoofdstuk 3 van deze leidraad.

Met de opname van drogere oevergebieden in de Waterwet, is ook de Wbb aangepast. De nieuwe afbakeningsbepaling van de Wbb noemt de drogere oevergebieden niet. Hierdoor is de Wbb niet van toepassing op de bodem en oevers van een oppervlaktewaterlichaam, maar wel op de drogere oevergebieden.

Let op: de oevers van een oppervlaktewaterlichaam staan niet altijd onder water. Sommige oevers zijn droog, maar niet aangewezen als drogere oevergebieden. In de Handreiking beoordeling waterbodems worden deze oevers aangeduid als droge oevers, niet te verwarren met drogere oevergebieden. De systematiek voor de beoordeling van droge oevers is gebaseerd op een systematiek voor droge landbodems. Voor een toelichting zie de Handreiking beoordeling waterbodems.

10.4

Bepalingen met betrekking tot verontreiniging van de waterbodem

10.4.1 Inleiding

Het onderdeel waterbodems is niet opgenomen in het wetsvoorstel Waterwet, maar er pas later bijgekomen met de Invoeringswet Waterwet. Informatie over het onderdeel waterbodems is dan ook te vinden in de Memorie van toelichting van de Invoeringswet Waterwet. In hoofdstuk 5 van de Waterwet is paragraaf 3 ingevoegd. Die paragraaf regelt de bevoegdheden van de beheerder bij verontreinigingen van de bodem en oever van oppervlaktewaterlichamen. In deze paragraaf is een aantal bepalingen overgenomen uit de Wbb. Daarnaast staan er samenloopbepalingen in, die de tegenhanger vormen van de bepalingen in paragraaf 5 van hoofdstuk IV van de Wbb.

10.4.2 Ongewoon voorval

Artikel 5.15 Waterwet heeft betrekking op verontreiniging van de waterbodem als gevolg van een ongewoon voorval. Dit artikel regelt de verplichtingen en bevoegdheden van de beheerder in een dergelijke situatie. De Waterwet geeft de beheerder de bevoegdheid om noodzakelijke maatregelen te nemen om een verontreiniging als gevolg van een ongewoon voorval (calamiteit, ongeval) weg te nemen, te beperken of zoveel mogelijk ongedaan te maken. Deze verplichtingen en bevoegdheden beperken zich tot situaties waarin sprake is van een zodanige verontreiniging of aantasting van de bodem of oever dat die het bereiken van de gewenste gebiedskwaliteit belemmert (eerste lid). De regeling is gelijk aan de regeling van de Wbb voor deze situaties, alleen is de beheerder en niet de provincie het bevoegd gezag (tweede lid).

Waar de Wbb spreekt over *‘indien ten gevolge van een ongewoon voorval een geval van ernstige verontreiniging ontstaat of de bodem ernstig is of dreigt te worden aangetast’*, gaat de Waterwet uit van *‘een zodanige verontreiniging of aantasting van de bodem of oever dat het bereiken van de gewenste gebiedskwaliteit wordt belemmerd’*. Het begrip ernstige bodemverontreiniging komt immers niet terug onder de Waterwet.

Artikel 5.15 Waterwet

1. Indien ten gevolge van een ongewoon voorval de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam zodanig is of dreigt te worden verontreinigd of aangetast dat de kwaliteit van die bodem of oever een belemmering vormt voor het bereiken van de gewenste gebiedskwaliteit, neemt de beheerder onverwijld de naar zijn oordeel noodzakelijke maatregelen ten einde de oorzaak van de verontreiniging of aantasting weg te nemen en de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken.
2. De artikelen 30, tweede tot en met vierde lid, en 74 van de Wet bodembescherming zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor «gedeputeerde staten» wordt gelezen: de beheerder.

Artikel 5.16 Waterwet

1. De beheerder kan rechthebbenden ten aanzien van gronden, waarin zich een verontreiniging bevindt die een belemmering kan vormen voor het bereiken van de gewenste gebiedskwaliteit en die zijn gelegen in of deel uitmaken van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam, bevelen op daarbij aangegeven wijze onderzoek te verrichten naar die verontreiniging.
2. De beheerder kan degene, door wiens handelen een verontreiniging van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam is veroorzaakt, bevelen op daarbij aangegeven wijze onderzoek te verrichten naar die verontreiniging.
3. De beheerder kan rechthebbenden ten aanzien van gronden, waarin zich een verontreiniging bevindt die een belemmering vormt voor het bereiken van de gewenste gebiedskwaliteit en die zijn gelegen in of deel uitmaken van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam, bevelen op daarbij aangegeven wijze tijdelijke beveiligingsmaatregelen te treffen.
4. De in het eerste en derde lid bedoelde bevelen worden slechts gegeven aan rechthebbenden ten aanzien van gronden, die zij in gebruik hebben of hebben gehad in de uitoefening van een bedrijf.

Opmerkelijk is dat de wetgever verplichtingen en bevoegdheden met betrekking tot ongewone voorvallen beperkt tot die gevallen waarin sprake is van belemmering van het bereiken van de gewenste gebiedskwaliteit. *De Handreiking beoordeling waterbodems* is het instrument waarmee effecten op gebiedskwaliteit worden beoordeeld. Maar de handreiking is niet van toepassing op situaties waarin verontreiniging van de waterbodem ontstaat of is ontstaan als gevolg van een calamiteit en waarbij snel handelen noodzakelijk is om negatieve milieueffecten te voorkomen.

Dit betekent in de praktijk dat er geen instrument is om in het geval van een ongewoon voorval snel te toetsen of er sprake is van belemmering van de gebiedskwaliteit. Een beoordeling zal dus louter zijn gebaseerd op de inschatting van de waterbodemexpert in kwestie. Dit is overigens niet anders dan onder de Wbb.

10.4.3 Onderzoeksbevelen en beveiligingsmaatregelen

Artikel 5.16 neemt een deel van de regeling in artikel 43 Wbb over in de Waterwet. De beheerder is bevoegd om rechthebbenden een onderzoeksbevel te geven als (vóór 1 januari 1987) de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam is verontreinigd en de verontreiniging mogelijk een belemmering vormt voor het bereiken van de gewenste gebiedskwaliteit. Vormt de verontreiniging hier inderdaad een belemmering voor, dan kan de beheerder de rechthebbende ook bevelen om tijdelijke beveiligingsmaatregelen te treffen. Voorwaarde is, net als in artikel 43 van de Wbb, dat de rechthebbende de grond in gebruik heeft of heeft gehad voor de uitoefening van een bedrijf. Als dit niet het geval is, dan bestaat er geen verplichting tot het doen van onderzoek. Daarnaast kan de beheerder een onderzoeksbevel geven aan de veroorzaker van de verontreiniging. Ten slotte kan de eigenaar van een perceel waar de verontreinigende handeling wordt verricht of waar de directe gevolgen zich voordoen, bevel krijgen om personen op zijn grondgebied toe te laten en in de gelegenheid te stellen onderzoek te doen en/of de oorzaak weg te nemen (paragraaf 3 van hoofdstuk 5 Waterwet). Als door een dergelijk bevel schade ontstaat, is schadevergoeding mogelijk. De Wbb kent ook een saneringsbevel (artikel 43, derde lid Wbb), de Waterwet kent dit instrument niet.

10.4.4 Grensoverschrijdende gevallen van bodemverontreiniging

Er kunnen zich situaties voordoen waarin zowel de landbodem als de waterbodem is verontreinigd. In dergelijke gevallen is het belangrijk dat afstemming plaatsvindt tussen de beheerder van het watersysteem en het bevoegd gezag voor de landbodem.

De artikelen 5.17 en 5.18 van de Waterwet behandelen de samenloop van bevoegdheden bij verontreinigingen in zowel de landbodem als de waterbodem. In de Wbb worden de artikelen 63 b en 63 c aangepast om de samenloop van bevoegdheden te beschrijven.

10.4.4.1 historische grensoverschrijdende gevallen

Van groot belang is dat de artikelen 5.17 Waterwet en 63 c Wbb alleen van toepassing zijn op verontreinigingen die zijn veroorzaakt door een puntbron.

Verontreinigingen in de waterbodem zijn echter vaak diffuus, omdat geen duidelijke verontreinigingsbron aanwijsbaar is. Als sprake is van grensoverschrijdende *diffuse* verontreiniging, zijn de artikelen 5.17 Waterwet en 63 c Wbb niet van toepassing.

In dergelijke gevallen wordt de verontreiniging gesplitst in een landbodemdeel, dat zal worden aangepakt via de saneringsparagraaf van de Wbb, en een waterbodemdeel, dat zo nodig door de waterbeheerder via de Waterwet zal worden aangepakt.

Artikel 5.17 betreft een *historische* verontreiniging (veroorzaakt vóór 1 januari 1987) die zich uitstrekt over waterbodem en landbodem, maar waarvan de bron in de waterbodem ligt. Soms kan het voorkomen dat een bron van verontreiniging in de waterbodem ook de landbodem beïnvloedt, meestal via grondwaterstromen.

Op basis van het eerste lid van artikel 5.17 bekijkt de beheerder volgens de Handreiking beoordeling waterbodems of de verontreiniging in het oppervlaktewaterlichaam een belemmering is voor het bereiken van de gewenste gebiedskwaliteit. Als dat zo is, kan de beheerder maatregelen nemen. Dan is het belangrijk dat hij ook de gevolgen van de verontreiniging in de landbodem in zijn beoordeling betreft, als die verontreiniging tot ernstige risico's leidt.

Artikel 5.17 Waterwet

1. Indien de beheerder maatregelen of voorzieningen als bedoeld in artikel 4.6, tweede lid, onder a, treft in verband met een verontreiniging of aantasting van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam die een belemmering vormt voor het bereiken van de gewenste gebiedskwaliteit, en deze verontreiniging of aantasting zich niet beperkt tot die bodem of oever, hebben die maatregelen of voorzieningen tevens betrekking op de bodem die niet behoort tot de bodem of oever van het oppervlaktewaterlichaam, voor zover:
 - a. de bron van de verontreiniging of aantasting in de bodem of oever van het oppervlaktewaterlichaam is gelegen, en
 - b. de verontreiniging of aantasting van de bodem die niet tot de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam behoort tot ernstige risico's leidt.
2. In een geval als bedoeld in het eerste lid pleegt de beheerder, alvorens de maatregelen of voorzieningen te treffen, ter zake overleg met het bevoegde bestuursorgaan ingevolge de Wet bodembescherming.
3. Paragraaf 3 van hoofdstuk IV van de Wet bodembescherming is niet van toepassing op maatregelen of voorzieningen als bedoeld in het eerste lid die de beheerder treft in de bodem die niet behoort tot de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam.

Lid 2 bepaalt dat de waterbeheerder, voordat hij de geschetste maatregelen neemt, overleg pleegt met de beheerder van het bevoegd gezag voor de landbodem.

Lid 3 bepaalt dat de te nemen maatregelen niet zijn gebaseerd op het toetsingskader van de Wbb, maar op de Handreiking die voor de Waterwet zal worden opgesteld op grond van artikel 5.19 (zie hierna paragraaf 10.6).

De verwachting is dat het niet vaak zal voorkomen dat verontreiniging in de waterbodem zich uitstrekt tot (het grondwater in) de landbodem. Het loont daarom niet om in de Handreiking beoordeling waterbodems een zelfstandig kader op te stellen voor de beoordeling van het deel van de verontreiniging in de landbodem.

Artikel 63 c Wbb is de spiegelbepaling van artikel 5.17 Waterwet. Het bevat het juridische kader voor het geval dat de bron van de verontreiniging zich in de landbodem bevindt en zich uitstrekt tot de waterbodem of de oever van een oppervlaktewater. Artikel 63 c Wbb bepaalt dat Gedeputeerde Staten, als zij dan maatregelen in de waterbodem nemen, overleg plegen met de waterbeheerder. Het moet hier wel gaan om een geval van bodemverontreiniging waarvan, volgens de systematiek van de Wbb, de ernst en spoedeisendheid zijn vastgelegd.

Opvallend is dat lid 3 de bevoegdheid voor grensoverschrijdende gevallen waarvan de bron in de landbodem ligt, altijd bij Gedeputeerde Staten legt. De rechtstreekse bevoegde gemeenten op grond van de Wbb krijgen geen rol toebedeeld. In de huidige Wbb ligt de bevoegdheid voor grensoverschrijdende gevallen ook bij Gedeputeerde Staten, omdat zij tevens bevoegd gezag zijn voor de regionale waterbodems. In de Waterwet krijgen de waterschappen echter de bevoegdheid voor regionale waterbodemverontreiniging. Gedeputeerde Staten zullen dan in grensoverschrijdende gevallen, waarin de bron in de landbodem ligt en de verontreiniging zich heeft verspreid naar de regionale waterbodem, overleg moeten plegen met het waterschap.

Lid 3 van artikel 63 c Wbb maakt duidelijk dat de beheerder zijn maatregelen neemt op basis van de beoordelingssystematiek van de Wbb. Dit betekent dat hij voor het deel van de verontreiniging dat in de waterbodem ligt, het saneringscriterium zal bepalen. Het Wbb-instrumentarium zal zo nodig worden aangepast om aansluiting te vinden bij de Waterwet. Ook hier is de verwachting dat het slechts sporadisch zal voorkomen dat verontreiniging in de landbodem zich zal verspreiden naar de bodem of oever van het oppervlaktewaterlichaam.

10.4.4.2 nieuwe grensoverschrijdende gevallen

Anders dan artikel 5.17 is artikel 5.18 Waterwet van toepassing op *nieuwe verontreinigingen* in de bodem of oever van oppervlaktewaterlichamen. Dat zijn alle verontreinigingen die na 1 januari 1987 zijn ontstaan.

In de Wbb is een spiegelbeeldbepaling van artikel 5.18 opgenomen in artikel 63 b.

Voor deze nieuwe verontreinigingen gold een zorgplicht op grond van artikel 13 Wbb.

Deze zorgplicht is overgenomen in artikel 6.8 van de Waterwet (zie de volgende paragraaf).

De artikelen 5.18 Waterwet en 63 b Wbb verplichten de beheerder en het op grond van

de Wbb bevoegde gezag tot overleg over nieuwe verontreinigingen. Dit is logisch omdat op de basis van deze artikelen beide beheerders bevoegd zijn om de zorgplicht te handhaven.

10.4.5 Zorgplicht: nieuwe gevallen van waterbodemonverontreiniging

Voor nieuwe waterbodemonverontreinigingen (zowel met een diffuse oorzaak als vanuit een puntbron) geldt de zorgplicht (art. 6.8).

De waterbeheerder kan de veroorzaker van een verontreiniging hierop aanspreken. De zorgplicht in de Waterwet heeft een bredere strekking dan onder de Wbb. Alle handelingen, of het nalaten van handelingen die een verontreiniging of aantasting van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam kunnen veroorzaken, vallen onder de zorgplicht. In de Wbb is de zorgplicht beperkt tot specifieke handelingen of het nalaten van handelingen. Daardoor is de bescherming van de bodem in bepaalde gevallen niet toereikend.

De veroorzaker moet de verontreiniging melden bij de beheerder en daarbij aangeven welke maatregelen hij van plan is te nemen of al heeft genomen. De beheerder kan aanwijzingen geven.

Net als bij overtreding van de verplichtingen van de artikelen 13 en 27 van de Wet bodembescherming, wordt overtreding van de verplichtingen van de artikelen 6.8 en 6.9 als economisch delict aangemerkt.

10.5 Onderhoudsbagger

10.5.1 Inleiding

De regels met betrekking tot onderhoudsbagger staan in hoofdstuk 6 van de Waterwet, het Waterbesluit en de Waterregeling.

Artikel 5.18 Waterwet

Indien een verontreiniging of aantasting van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam als bedoeld in artikel 6.8 zich niet beperkt tot die bodem of oever, pleegt de beheerder, alvorens van zijn bevoegdheden gebruik te maken, ter zake overleg met het bevoegde bestuursorgaan ingevolge de Wet bodembescherming.

Artikel 6.8 Waterwet

Ieder die handelingen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen of het nalaten daarvan de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd om die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.

Artikel 6.9 Waterwet

1. Degene die handelingen verricht als bedoeld in artikel 6.8 en daarbij kennis neemt van een verontreiniging of aantasting van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam die door die handelingen wordt veroorzaakt, maakt zo spoedig mogelijk melding van de verontreiniging of aantasting bij de beheerder. Hij geeft daarbij aan welke maatregelen als bedoeld in artikel 6.8 hij voornemens is te treffen of reeds heeft getroffen.
2. De beheerder kan aanwijzingen geven met betrekking tot de te nemen maatregelen, bedoeld in artikel 6.8.

Voorbeeld

Het Amsterdam-Rijnkanaal wordt uitgebaggerd in het kader van onderhoud met als doel om aan het leggerprofiel te voldoen.

Welke aspecten zijn van belang?

- Als gevolg van het baggeren wordt er geloosd op het oppervlaktewaterlichaam. Hierdoor vertroebelt het oppervlaktewater en worden er stoffen in gebracht.
- Er wordt gebruikgemaakt van het waterstaatswerk, anders dan in overeenstemming met de functie.

Artikel 6.2 Waterwet bevat een verbod op het zonder watervergunning lozen van stoffen in oppervlaktewater. Artikel 6.5 Waterwet bevat een verbod op gebruikmaking van een waterstaatswerk (i.c. het oppervlaktewaterlichaam) door daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werkzaamheden te verrichten of werken te maken (...), anders dan in overeenstemming met de functie (oude Wbr-vergunning).

Voor beide aspecten geldt een vergunningplicht, tenzij hiervoor algemene regels zijn gesteld bij of krachtens een AMvB. Deze algemene regels kunnen onder meer een vrijstelling inhouden van de vergunningplicht of de verplichting tot het doen van een melding (artikel 6.7 Waterwet).

10.5.2 Lozingen bij baggeren

Voor een lozing als gevolg van onderhoudsbaggerwerk geldt een vergunningplicht, tenzij hiervoor algemene regels zijn vastgesteld (artikel 6.2 Waterwet). Op het moment van inwerkingtreding van het Besluit lozen buiten inrichtingen (Bbi) – naar verwachting medio 2010 – geldt die vergunningplicht niet meer (artikel 1.6 sub b concept-Bbi).

In het concept- Bbi is in artikel 4.8, eerste lid, bepaald dat lozingen bij ontgravingen of baggerwerkzaamheden in een oppervlaktewaterlichaam zijn toegestaan, zolang de kwaliteit van de te ontgraven bodem niet slechter is dan de interventiewaarden voor waterbodems. Is dit wel het geval, dan moeten maatregelen worden getroffen om het lozen

zoveel mogelijk te beperken (tweede lid). Deze maatregelen worden beschreven in een werkplan. Het bevoegd gezag kan eventueel maatwerkvoorschriften opstellen voor deze maatregelen (derde lid). Artikel 1.11 concept-Bbi bepaalt dat degene die wil gaan lozen zoals bedoeld in artikel 4.8, eerste en tweede lid, dit ten minste vier weken tevoren moet melden bij het bevoegd gezag.

10.5.3 Gebruik van waterstaatswerken

Artikel 6.12 van het Waterbesluit bevat het verbod om zonder vergunning gebruik te maken van een *oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het rijk*, door anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werken te maken (zie hoofdstuk 6). Dit geldt echter niet voor *het uitvoeren van onderhoud, aanleg of wijziging van waterstaatswerken, voor zover deze activiteiten door of vanwege de beheerder worden verricht*.

In de Waterregeling is deze vrijstelling uitgebreid met onderhoudswerkzaamheden door derden. Dit is geregeld in artikel 6.12, eerste lid, onder h (activiteit van ondergeschikt belang). Daarmee wordt de situatie onder de Wbr voortgezet, want ook daarin was een algemene uitzondering voor regulier onderhoud te vinden.

In artikel 6.15 Waterbesluit en artikel 6.15 e.v. Waterregeling zijn algemene regels opgenomen voor wie gebruik maakt van een waterstaatswerk in beheer bij het rijk als géén vergunning is vereist. Deze regels hebben dus ook betrekking op onderhoudswerkzaamheden. Een niet-vergunningplichtige handeling moet worden gemeld, maar die meldingsplicht geldt niet voor de beheerder zelf (6.15, lid 4 Waterregeling).

10.6

Ingreep in de waterbodem: watervergunning, projectplan en melding

Hieronder volgt een casus waarbij Rijkswaterstaat in de waterbodem ingrijpt. Op basis van de casus behandelen we de relevante artikelen van de Waterwet over waterbodems.

Voorbeeld

In het IJsselmeer ligt een vaargeul voor de beroepsvaart van Noord-Holland naar Friesland. Door de schaalvergroting van de afgelopen jaren voldoet de vaargeul niet meer aan de eisen van moderne binnenvaartschepen. De vaargeul is te smal en te ondiep. Rijkswaterstaat zal in 2011 baggerwerk uitvoeren, waarbij de vaargeul wordt verruimd van 3,5 m naar 5 m diep en van 70 m naar 100 m breed.

Uit waterbodemonderzoek blijkt dat in het verruimde vaarwegprofiel circa 300.000 m³ baggerspecie aanwezig is. Deze baggerspecie wordt in het kader van het Besluit bodemkwaliteit beoordeeld als klasse A.

Rijkswaterstaat heeft met een nabijgelegen gemeente afgesproken dat de vrijkomende baggerspecie wordt gebruikt voor de aanleg van een nieuwe binnendijkse woonwijk.

Als Rijkswaterstaat bijvoorbeeld baggert om de vaargeul *extra* te verdiepen, waardoor het leggerprofiel wordt aangepast, geldt vrijstelling van de vergunningplicht omdat sprake is van wijziging van een waterstaatswerk. Omdat de wijziging van het waterstaatswerk plaatsvindt door of in opdracht van Rijkswaterstaat, is wel een projectplan vereist (artikel 5.4 Waterwet).

In dit projectplan moet staan hoe de werkzaamheden worden uitgevoerd en hoe de eindsituatie er zal uitzien. Ook moet het projectplan een beoordeling bevatten van de gevolgen voor de gebruiksfuncties van het watersysteem. Ten slotte moet het projectplan aangeven welke maatregelen worden getroffen bij eventuele negatieve effecten.

In het hierboven genoemde voorbeeld is sprake van gebruik van een waterstaatswerk zoals bedoeld in artikel 6.12, eerste lid Waterbesluit. Maar omdat het ook een wijziging van een waterstaatswerk door de beheerder zelf betreft, geldt een ontheffing van de vergunningplicht (artikel 6.12, tweede lid, onder c Waterbesluit).

De lozingen als gevolg van de ontgravingen of baggerwerkzaamheden moeten worden gemeld op basis van het concept-Bbi. Gezien de verwachte kwaliteit van de te ontgraven baggerspecie is geen werkplan vereist.

Het toepassen van de vrijgekomen baggerspecie is hoogstwaarschijnlijk te kwalificeren als ‘nuttige toepassing’ en moet worden gemeld op grond van het Besluit bodemkwaliteit.

Schematische weergave

	Baggerwerkzaamheden door of vanwege Rijkswaterstaat	Baggerwerkzaamheden door en op initiatief van derden
Onderhouds- baggerwerk	<i>Wbr-aspect:</i> vrijgesteld van vergun- ning- en meldplicht	<i>Wbr-aspect:</i> melding
	<i>Wvo-aspect:</i> melding op grond van Bbi	<i>Wvo-aspect:</i> melding op grond van Bbi
Verdiepings- baggerwerk	<i>Wbr-aspect:</i> Projectplan	<i>Wbr-aspect:</i> Watervergunning
	<i>Wvo-aspect:</i> melding op grond van Bbi	<i>Wvo-aspect:</i> melding op grond van Bbi

10.7

De waterbodem en gebiedskwaliteit

10.7.1 Grondslag van de Handreiking beoordeling waterbodems

Artikel 5.19 maakt het mogelijk om bij of krachtens een AMvB te bepalen op grond van welke criteria de beheerder moet vaststellen of de kwaliteit van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam een belemmering vormt voor het bereiken van de gewenste gebiedskwaliteit. Deze criteria zijn uitgewerkt in de *Handreiking beoordeling waterbodems*. Dit beoordelingskader heeft niet de status van een beleidsregel, zoals de toelichting bij artikel 5.19 aangeeft, maar is (slechts) een handreiking. De status van handreiking betekent dat de waterbeheerder vrij is om dit beoordelingskader al dan niet te volgen.

De Memorie van toelichting geeft aan dat het toetsingskader (nu dus handreiking) ook is bedoeld om gevallen te benoemen waarin een ingreep in de waterbodem *zonder meer* is vereist vanwege de belemmeringen die de kwaliteit van de waterbodem oplevert voor het bereiken van de gewenste gebiedskwaliteit. Ook dit element komt niet terug in de *Handreiking beoordeling waterbodems*. Uit de handreiking volgt namelijk nooit dat een ingreep zonder meer is vereist. In alle gevallen moet een ingreep in de waterbodem worden afgewogen tegen andere maatregelen waarmee de gewenste gebiedskwaliteit is te bereiken.

10.7.2 Doel van de Handreiking beoordeling waterbodems

De kwaliteit van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam mag geen belemmering vormen voor het bereiken van de gewenste *gebiedskwaliteit*. Gebiedskwaliteit is een breed begrip. Het omvat de chemische kwaliteit van water en bodem, en de ecologische kwaliteit van het watersysteem. Ook kwaliteitselementen in verband met de waterveiligheid en de functies die het watersysteem vervult (bijvoorbeeld de inrichting van de oever, of de diepgang in verband met scheepvaart), horen erbij. De doelstellingen van de Waterwet zijn uitgewerkt in normen voor veiligheid, waterkwantiteit en chemische en ecologische kwaliteit en gebruiksfuncties. De beheerder vertaalt deze normen in een gewenste gebiedskwaliteit en stelt een beheerplan op met maatregelen om deze gebiedskwaliteit te bereiken.

Artikel 5.19 Waterwet

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald in welke gevallen de kwaliteit van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam een belemmering vormt voor het realiseren van de gewenste gebiedskwaliteit. Bij of krachtens die maatregel kan worden bepaald in welke gevallen een ingreep in de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam zonder meer is vereist.

De Handreiking beoordeling waterbodems heeft alleen betrekking op de *chemische en ecologische kwaliteit van het watersysteem*, als onderdeel van de totale gebiedskwaliteit.

Wanneer gebruik je de handreiking? Daarvoor kunnen twee belangrijke redenen zijn. Allereerst als uit monitoring blijkt dat niet wordt voldaan aan de – bij de functies en doelen van het gebied – gestelde kwaliteitsnormen. In de tweede plaats als het vermoeden bestaat dat lokaal niet wordt voldaan aan de gestelde kwaliteitsnormen als gevolg van een bekende verontreiniging van de waterbodem.

In beide gevallen is sprake van een (mogelijke) belemmering van het behalen van de gewenste gebiedskwaliteit. Uit de handreiking volgt of de kwaliteit van de waterbodem inderdaad de gewenste gebiedskwaliteit in gevaar brengt en waardoor dit komt. Deze uitkomst wordt vervolgens gebruikt in het zogenaamde ‘gebiedsproces’ waarin verschillende maatregelen tegen elkaar worden afgewogen. Zie voor meer informatie de toelichting bij de Handreiking beoordeling waterbodems.

Let op: de Handreiking beoordeling waterbodems is niet geschikt om te toetsen of een ingreep in de waterbodem nadelige effecten heeft op het bereiken van de gewenste gebiedskwaliteit. Denk aan het blootleggen van een verontreinigde bodem. De handreiking is alleen een hulpmiddel (vooral bij het opstellen van het beheerplan) om na te gaan of de kwaliteit van de waterbodem het bereiken van de doelen voor het watersysteem belemmert.

10.8

Overgangsrecht voor waterbodems

Het overgangsrecht voor waterbodems is onder andere geregeld in de artikelen 2.17 en 2.30 van de Invoeringswet Waterwet.

10.8.1 Historische waterbodemverontreinigingen

Het eerste lid van artikel 2.17 bepaalt dat gevallen van verontreiniging die vóór inwerking-treding van de Waterwet bij beschikking zijn aangemerkt als ernstig en spoedeisend, dat ook blijven als de wet van kracht is. De argumentatie voor deze eerbiedigende werking is tweeledig: op de eerste plaats is aan derden gezegd dat het om verontreinigingen gaat met onacceptabele risico's. Daarbij is de verwachting gewekt dat deze risico's binnen afzienbare termijn zouden worden weggenomen. In het kader van behoorlijk bestuur moet aan deze verwachtingen tegemoet worden gekomen. Ten tweede geldt dat deze categorie van verontreinigingen binnen een (Wbb)-termijn van vier jaar moeten worden aangepakt. De aanpak van veel spoedeisende gevallen is inderdaad al gestart of start binnen afzienbare termijn.

Het eerste lid bepaalt verder dat het Wbb-regime wordt gevolgd totdat het bevoegd gezag Wbb heeft ingestemd met het evaluatierapport. Nadat dit bij beschikking is gebeurd, wordt alsnog de Waterwet van toepassing. Dit betekent dat ook een deel van de Wbb-procedure alsnog vervalt, namelijk het nazorgplan en de nazorgbeschikking. Als het Wbb bevoegd

gezag eenmaal heeft ingestemd met het evaluatieverslag, is het niet meer mogelijk om van de saneerder een nazorgplan en een beschikking nazorgplan te eisen. De beheerder moet dan eventuele nazorgmaatregelen zelf opnemen in het beheerplan op grond van artikel 4.6 Waterwet.

Overigens zijn bij wijziging van de Wbb in 2006 in de overgangsbepalingen de beschikkingen over urgente sanering gelijkgeschakeld met beschikkingen van spoedeisendheid. Het overgangsrecht voor gevallen van waterbodemonverontreiniging waarvan ernst en spoedeisendheid zijn vastgesteld, is dus ook van toepassing op beschikkingen die nog onder de oude (urgentie)systematiek zijn genomen.

De eerbiedigende werking is alleen van toepassing op gevallen van verontreiniging van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam waarvan de *ernst en spoedeisendheid* bij beschikking zijn vastgesteld. Als het bevoegd gezag een Wbb-beschikking heeft vastgesteld voor een verontreiniging waarvan wel de ernst, maar niet de spoedeisendheid is aangetoond, vervalt deze beschikking op het moment waarop de Waterwet in werking treedt. Dit geldt zowel voor gevallen van waterbodemonverontreiniging waarvan de sanering nog niet is gestart, als voor gevallen waarin de uitvoering al wél is gestart. De grondslag voor het saneren conform het beschikte saneringsplan vervalt dan dus ook. Dat betekent dat een saneerder na de inwerkingtreding van de Waterwet niet langer is gehouden aan uitvoering van de sanering conform de beschikking. De reden is dat ingrepen in de waterbodemon, anders dan ingrepen in de landbodemon, meestal in het kader van onderhoud of herinrichting plaatsvinden, en niet zozeer alleen om milieuhygiënische redenen.

Ook waterbodemonverontreinigingen die wel zijn gemeld op basis van artikel 28 Wbb, maar waarvoor nog geen beschikking is afgegeven op het moment van inwerkingtreding van de Waterwet, zullen niet meer volgens het Wbb-regime worden afgehandeld. Dit betekent dat verkennende en nadere onderzoeken en al uitgevoerde saneringsonderzoeken niet meer dienen voor onderbouwing van een saneringsbeschikking. Deze onderzoeken verliezen hun waarde echter niet. De beheerder kan ze gebruiken bij de afweging of voor de verontreinigingen maatregelen moeten worden opgenomen in het beheerplan.

Artikel 2.17 Invoeringswet Waterwet

1. Het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 1.13, met uitzondering van de artikelen 76m tot en met 76o van de Wet bodembescherming, blijft van toepassing ten aanzien van saneringen van gevallen van verontreiniging in de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam waarvoor vóór dat tijdstip een beschikking als bedoeld in artikel 29, eerste lid, van de Wet bodembescherming is gegeven waarbij ingevolge artikel 37, eerste lid, van de Wet bodembescherming is vastgesteld dat spoedige sanering noodzakelijk is. De eerste volzin is van toepassing tot het moment dat het bevoegde gezag overeenkomstig artikel 39c, tweede lid, van de Wet bodembescherming heeft ingestemd met het verslag van de sanering.
2. Bevelen als bedoeld in artikel 30, tweede tot en met vierde lid, in samenhang met artikel 35, eerste lid, van de Wet bodembescherming, gegeven vóór het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 1.13, worden vanaf dat tijdstip aangemerkt als bevelen als bedoeld in artikel 30, tweede tot en met vierde lid, van de Wet bodembescherming in samenhang met artikel 5.14a, tweede lid, van de Waterwet.
3. Bevelen als bedoeld in artikel 43, eerste, derde of vierde lid,

in samenhang met artikel 63a, eerste lid, van de Wet bodembescherming tot het verrichten van nader onderzoek of het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen, gegeven vóór het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 1.13, worden vanaf dat tijdstip aangemerkt als bevelen als bedoeld in artikel 5.14b, eerste, tweede of derde lid, van de Waterwet tot het verrichten van onderzoek of het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen.

4. Bevelen als bedoeld in artikel 43, eerste, derde of vierde lid, van de Wet bodembescherming tot het verrichten van nader onderzoek of het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen, dat betrekking heeft op de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam, gegeven door gedeputeerde staten vóór het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 1.13, worden vanaf dat tijdstip aangemerkt als bevelen als bedoeld in artikel 5.14b, eerste, tweede of derde lid, van de Waterwet tot het verrichten van onderzoek of het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen, gegeven door de beheerder, bedoeld in artikel 1.1 van die wet.
5. Artikel 74 van de Wet bodembescherming blijft van toepassing ten aanzien van bevelen als bedoeld in artikel 30, derde of vierde lid, of artikel 49 juncto artikel 30, derde of vierde lid, van die wet, met betrekking tot de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam, gegeven door gedeputeerde staten

In het tweede, derde en vierde lid zijn overgangsbepalingen opgenomen voor bevelen als bedoeld in de artikelen 30 en 43 van de Wet bodembescherming. Het gaat hier om bevoegdheden als gevolg van ongewone voorvallen, bevelen ten aanzien van nadere onderzoeken, en tijdelijke beveiligingsmaatregelen. Dergelijke bevelen worden gelijkgesteld met de vergelijkbare bevelen op grond van paragraaf 3 van hoofdstuk 5 van de Waterwet.

Het vijfde lid stelt zeker dat Gedeputeerde Staten eventuele schade als gevolg van een bevel als bedoeld in artikel 30, derde of vierde lid, van de Wet bodembescherming ook na inwerkingtreding van de Waterwet vergoeden. Het gaat dan om een bevel dat Gedeputeerde Staten vóór de inwerkingtreding van de Waterwet hebben gegeven en dat betrekking heeft op de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam. De vergoeding geschiedt conform de regels van artikel 74 van de Wet bodembescherming.

Via het zesde lid blijft het verhalen van kosten mogelijk ten aanzien van vorderingen die zijn ontstaan vóór inwerkingtreding van de Waterwet.

Samenvattend zijn vier situaties mogelijk:

1. Er is beschikt op ‘ernst’ en ‘geen spoed’ en sanering is niet gestart: na inwerkingtreding van de Waterwet vervalt de Wbb-beschikking. Ingrepen in de waterbodem worden onder het regime van de Waterwet uitgevoerd.
2. Er is beschikt op ‘ernst’ en ‘geen spoed’ en de sanering is gestart: het Wbb-regime blijft van toepassing tot aan de inwerkingtreding van de Waterwet. De grondslag voor lopende saneringen waarvan wel de ernst, maar niet de spoedeisendheid is vastgesteld, vervalt echter op het moment dat de Waterwet in werking treedt. Dit betekent dat de beheerder of een derde in dat geval juridisch niet langer gehouden zijn conform het saneringsplan te saneren en dat er ook geen verplichting tot evaluatie en/of nazorg meer geldt. Desondanks is afgesproken dat Rijkswaterstaat zal proberen de sanering te laten uitvoeren volgens het saneringsplan. Dit vanwege de consistentie met de omgeving, contractuele afspraken met uitvoerders van de sanering en het feit dat er in veel situaties sprake is van ‘samenloop’ met andere maatregelen.
3. Er is beschikt op ‘ernst’ en ‘spoed’ en de sanering is niet

gestart: het Wbb-regime blijft van toepassing, ook na inwerkingtreding van de Waterwet, tot een beschikking op het evaluatieverslag is verkregen.

4. Er is beschikt op 'ernst' en 'spoed' en de sanering is gestart: het Wbb-regime blijft van toepassing, ook na inwerkingtreding van de Waterwet, tot een beschikking op het evaluatieverslag is verkregen.

10.8.2 Nieuwe waterbodemonverontreinigingen

Artikel 2.30 Invoeringswet Waterwet regelt het overgangsrecht voor nieuwe waterbodemonverontreinigingen.

Het eerste lid van artikel 2.30 bepaalt dat de zorgplicht, die in het nieuwe artikel 6.8 van de Waterwet is opgenomen, mede van toepassing is op een ieder die vóór de inwerkingtreding van de Waterwet handelingen als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 van de Wet bodembescherming heeft verricht en die wist of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de waterbodem kon worden verontreinigd of aangetast. De bepaling sluit nauw aan bij de strekking van artikel 13 Wbb.

De zorgplicht van artikel 13 Wbb is sinds de inwerkingtreding van de Wbb van kracht. Sinds dat tijdstip vallen alle nieuwe verontreinigingen dus onder de zorgplicht. De wetgever handhaaft de datum van 1 januari 1987 ook onder de Waterwet en voorkomt zo een nieuwe scheiding in de regeling voor waterbodemonverontreinigingen: er gaat geen tweede jaartal gelden door de inwerkingtreding van de Waterwet.

Het tweede lid stelt aanwijzingen als bedoeld in artikel 27, tweede lid, van de Wet bodembescherming gelijk met aanwijzingen als bedoeld in de spiegelbepaling in de Waterwet. Als Gedeputeerde Staten deze aanwijzingen hebben gegeven (en ze dus in het algemeen betrekking hebben op regionale wateren), dan gelden ze na inwerkingtreding van de Waterwet als aanwijzingen van de beheerder. Gedeputeerde Staten zijn dan immers geen bevoegd gezag meer met betrekking tot verontreinigingen van de bodem en oever van oppervlaktewaterlichamen. Voor rijkswateren verandert het bevoegd gezag in het algemeen niet, behoudens eventuele verschuivingen van de grens tussen de landbodem en oppervlaktewaterlichamen.

vóór het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 1.13.

6. Artikel 75 van de Wet bodembescherming blijft van toepassing ten aanzien van het verhalen van de kosten van onderzoeksgevallen en van saneringsonderzoek en sanering van gevallen van ernstige verontreiniging van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam, voor zover die kosten zijn gemaakt dan wel tot het doen van onderzoek of het uitvoeren van een sanering.

Artikel 2.30 Invoeringswet Waterwet

1. Artikel 6.8 van de Waterwet is mede van toepassing op een ieder die vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dat artikel handelingen heeft verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 van de Wet bodembescherming, zoals die luiden onmiddellijk vóór het tijdstip van inwerkingtreding van eerstgenoemd artikel 6.8, en die wist of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam kon worden verontreinigd of aangetast.
2. Een aanwijzing als bedoeld in artikel 27, tweede lid, van de Wet bodembescherming, gegeven door Onze Minister van Verkeer en Waterstaat of gedeputeerde staten vóór het tijdstip, bedoeld in het eerste lid, die betrekking heeft op een verontreiniging of aantasting van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam ten gevolge van handelingen als bedoeld in het eerste lid, wordt gelijkgesteld met een aanwijzing als bedoeld in artikel 6.9, tweede lid, van de Waterwet, gegeven door de beheerder, bedoeld in artikel 1.1 van die wet.
3. Een beschikking tot het toepassen van bestuursdwang of een last onder dwangsom, gegeven door Onze Minister van Verkeer en Waterstaat of gedeputeerde staten vóór het tijdstip, bedoeld in het tweede lid, ter zake van een overtreding van het in

In het derde lid is een vergelijkbare overgangsbepaling opgenomen voor handhavingsbesluiten met betrekking tot de zorgplicht van artikel 13 van de Wet bodembescherming.

10.9 Relatie met andere wetgeving

10.9.1 Grondwaterwet

De Grondwaterwet (Gww) was sterk gekoppeld aan de Wbb (bijvoorbeeld ten aanzien van infiltreren). In de Waterwet is dit als volgt geregeld. Op grond van artikel 6.26, lid 1, kan een vergunning voor infiltreren van grondwater slechts worden verleend als er geen gevaar is voor verontreiniging van het grondwater. Bij de beoordeling van dat gevaar worden de regels van artikel 12 van de Wbb in acht genomen. Artikel 6.26, derde lid, Waterwet verbindt voorschriften aan de vergunning op voet van artikel 12 Wbb, in ieder geval om de controle op de kwaliteit van het grondwater te verzekeren. Het is verder aan het waterschap c.q. de provincie als bevoegd gezag om in een verordening regels te stellen voor grondwateronttrekking en infiltratie.

10.9.2 Besluit bodemkwaliteit en Wet milieubeheer

De relatie tussen de Waterwet, het Besluit bodemkwaliteit en de Wet milieubeheer is als volgt: het Bbk heeft onder meer een grondslag in de Wm, Wvo en Wbb. Na de inwerkingtreding van de Waterwet is die wet voortaan de grondslag voor het Bbk in plaats van de Wvo. Kortom: het Bbk verandert niet en komt onder de Waterwet, Wbb en Wm te hangen.

De Waterwet en het vanaf medio 2010 geldende Besluit lozen buiten inrichtingen (Bbi) bevatten regels voor het ingrijpen in de waterbodem. Het Bbk geeft algemene regels voor het nuttig toepassen en verspreiden van grond en baggerspecie. De Wm gaat, onder meer, over het verwerken en storten van grond en baggerspecie. Worden grond en baggerspecie in oppervlaktewater toegepast op grond van het Bbk, of is sprake van een milieuvergunningsplichtige inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, dan zal als het gaat om substantiële hoeveelheden daarnaast in het kader van de Waterwet ook worden getoetst of sprake is van wijziging van een waterstaatswerk.

10.9.3 Ontgrondingenwet

Voor alle ontgravingen van de waterbodem waarbij sprake is van het winnen van delfstoffen, is een ontgrondingsvergunning vereist, *tenzij* sprake is van het aanleggen, onderhouden, wijzigen of opruimen van watergangen en vaargeulen voor zover deze activiteiten door of vanwege Onze Minister worden verricht (Besluit ontgrondingen rijkswater).

Voorwaarde is dat dit plaatsvindt in een krachtens artikel 8, eerste lid, Ontgrondingenwet (Ow) aangewezen rijkswater. In dat geval geldt een meldingsplicht. Hoe verhoudt de Ow zich nu met de Waterwet ingeval van het verdiepen en/of verbreden van een vaargeul? Voor het uitvoeren van een dergelijk 'werk' was voorheen enkel een Wbr-vergunning vereist en niet ook nog een ontgrondingsvergunning op basis van de Ontgrondingenwet. Dit zal na inwerkingtreding van de Waterwet in die zin veranderen dat een plicht ontstaat voor Rijkswaterstaat om voor structurele verandering van een vaargeul een projectplan te maken.

De Ow zal op korte termijn worden opgenomen in de Waterwet en de Wabo. Op het moment van inwerkingtreding van de Waterwet is dit echter nog niet het geval. De Waterwet perkt het brede afwegingskader van de Ontgrondingenwet aanzienlijk in. Niet langer worden (alle) 'belangen betrokken bij de ontgroning' afgewogen. Aan het afwegingskader voor vergunningverlening op grond van de Waterwet wordt in de toekomst specifiek voor ontgroningen het archeologisch belang toegevoegd.

artikel 13 van de Wet bodem-
bescherming bepaalde met
betrekking tot de bodem of oever
van een oppervlaktewaterlichaam,
wordt gelijkgesteld met een
beschikking tot het toepassen van
bestuursdwang of een last onder
dwangsom, gegeven door de
beheerder, bedoeld in artikel 1.1
van de Waterwet.

14 30



11. Handhaving

11.1

Inleiding

Hoofdstuk 8 van de Waterwet en hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht regelen de handhaving van de Waterwet. Hoofdstuk 8 regelt de volgende handhavingselementen:

- de verantwoordelijkheid van de beheerder voor de bestuursrechtelijke handhaving
- de aanwijzing van de toezichthouders
- de bevoegdheid tot het intrekken van een watervergunning
- de afstemming met de Wet milieubeheer
- de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang voor het geval geen medewerking wordt verleend aan toezichthouders
- de mogelijkheid om het vertrek van een vaartuig of luchtvaartuig te weigeren
- de toekenning van de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang aan de minister van Verkeer en Waterstaat
- de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet in de exclusieve economische zone.

De volgende paragrafen geven een toelichting op deze onderdelen. Daarnaast gaan ze in op de mogelijke inzet van het strafrecht en op het beleidskader waarbinnen de handhaving moet plaatsvinden. Als laatste wordt het overgangsrecht besproken.

De inhoud van hoofdstuk 5 van de Awb komt verder niet ter sprake. De bepalingen van hoofdstuk 8 sluiten aan bij de bepalingen over last onder bestuursdwang en last onder dwangsom in hoofdstuk 5 van de Awb.

Artikel 8.1 Waterwet

De beheerder heeft tot taak:

- a. zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bij of krachtens de hoofdstukken 5 en 6 of krachtens artikel 10.1 bepaalde, voor zover betrekking hebbend op de door hem beheerde watersystemen en de daarbij behorende beschermingszones en van het bij of krachtens de titels 12.1 en 12.3 van de Wet milieubeheer bepaalde met betrekking tot het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam;
- b. gegevens die met het oog op de uitoefening van de onder a bedoelde taak van belang zijn, te verzamelen en te registreren;
- c. klachten te behandelen die betrekking hebben op de naleving van de in onderdeel a bedoelde voorschriften.
- d. Met de beheerder worden voor de toepassing van het eerste lid gelijkgesteld gedeputeerde staten, ter zake van handelingen als bedoeld in artikel 6.4.

11.2

Verantwoordelijkheid bestuursrechtelijke handhaving

Artikel 8.1 van de Waterwet draagt de verantwoordelijkheid voor de bestuursrechtelijke handhaving op aan de waterbeheerder, het Rijk of het waterschap. Het college van Gedeputeerde Staten wordt gelijkgesteld met de beheerder als het gaat om grondwateronttrekkingen die onder zijn bevoegd gezag vallen.

De verantwoordelijkheid is opgedragen aan de beheerder, omdat de handhaving voor het overgrote deel betrekking heeft op de hoofdstukken 5 en 6. Hoofdstuk 5 geeft onder andere voorschriften voor aanleg en onderhoud van waterstaatswerken door de beheerder. Hoofdstuk 6 regelt onder andere dat het verboden is om zonder vergunning bepaalde handelingen in het watersysteem of de daarbij behorende beschermingszone te verrichten en vergunningvoorschriften te overtreden. Daarnaast geeft hoofdstuk 6 de mogelijkheid de toegang tot een waterstaatswerk te verbieden of te beperken en kent het hoofdstuk een zorgplichtbepaling. De toedeling van de handhavingsverantwoordelijkheid sluit daarmee aan bij de situatie die gold onder het oude recht.

Op deze hoofdregel zijn twee uitzonderingen gemaakt. Die uitzonderingen zijn geregeld in artikel 8.2 van de Waterwet.

De eerste uitzondering gaat over samenloop (zie hierover ook 8.2). Voor situaties waarin sprake is van samenloop van beheersbevoegdheden (bijvoorbeeld ten aanzien van regionale wateren in uiterwaarden van rijksrivieren) haakt de toedeling van de handhavingstaak aan bij de samenloopregeling voor vergunningaanvragen. De verantwoordelijkheid voor de handhaving volgt de verantwoordelijkheid voor de vergunningverlening. Als bij samenloop het hoogste gezag de vergunning heeft verleend, is de handhaving ook de verantwoordelijkheid van het hoogste gezag. Het kan dus voorkomen dat de beheerder niet het bevoegd vergunningverlenend gezag is, en dat het bestuursorgaan dat de watervergunning heeft verleend, is belast met de handhaving in het gebied van een andere beheerder.

Voorbeeld

Er wordt een persleiding aangelegd door een primaire waterkering in beheer bij een waterschap. Daarbij wordt een grote hoeveelheid grondwater onttrokken en geloosd op rijkswater. Op grond van de samenloopregeling besluit Rijkswaterstaat over de watervergunning (kruising van de kering, de grondwateronttrekking en de lozing). In dat geval berust ook de bestuursrechtelijke handhaving van de watervergunning bij Rijkswaterstaat.

De tweede uitzondering gaat over gevallen waarin het krachtens het Waterbesluit of de Waterregeling verplicht is handelingen te melden, metingen uit te voeren, gegevens te registreren en daarvan opgave te doen aan een specifiek aangewezen bestuursorgaan. Het aangewezen bestuursorgaan blijft dan verantwoordelijk voor de meldings-, meet-, registratie- of opgaveverplichting.

Voorbeeld

In het hierboven genoemde voorbeeld blijft op grond van de tweede uitzondering van artikel 8.2 handhaving van de verplichting om de onttrokken hoeveelheid grondwater te meten (artikel 6.11, tweede lid Waterbesluit) een taak van het waterschap. Ondanks het feit dat er sprake is van samenloop.

Artikel 8.2 Waterwet

In afwijking van artikel 8.1, eerste lid, rusten de daarin bedoelde taken ten aanzien van:

- a. een vergunningplichtige handeling waarop artikel 6.17, eerste of tweede lid, van toepassing is: op het bestuursorgaan dat op de vergunningaanvraag beslist;
- b. een handeling waarvoor krachtens artikel 6.7 een meldings-, meet-, registratie- of opgaveverplichting geldt: op het ingevolge dat artikel aangewezen bestuursorgaan.

Artikel 8.3 Waterwet

1. Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de hoofdstukken 5 en 6 of krachtens artikel 10.1 bepaalde zijn belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren. Indien de aanwijzing ambtenaren betreft, ressorterende onder een ander ministerie dan dat van Onze Minister, wordt het desbetreffende besluit genomen in overeenstemming met Onze Minister wie het mede aangaat.
2. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.
3. Onze Minister kan regels stellen ten aanzien van de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taak. Voor krachtens het eerste lid aangewezen ambtenaren die ressorteren onder een ander ministerie dan dat van Onze Minister, worden zodanige regels gesteld in overeenstemming met Onze betrokken Minister.
4. Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de hoofdstukken 5 en 6 of krachtens artikel 10.1 bepaalde zijn binnen hun ambtsgebied eveneens belast de ambtenaren die daartoe worden aangewezen bij besluit van de beheerder, niet zijnde Onze Minister, of een ander met de uitvoering van deze wet belast bestuursorgaan.

11.3

Aanwijzing toezichthouders

Artikel 8.3 regelt dat de minister van Verkeer en Waterstaat ambtenaren aanwijst die belast zijn met het toezicht. Het gaat daarbij om het toezicht op:

- a. de voorschriften ten behoeve van aanleg en onderhoud van waterstaatswerken door de beheerder
- b. het verbod om zonder vergunning bepaalde handelingen in het watersysteem of de daarbij behorende beschermingszone te verrichten
- c. de overtreding van vergunningvoorschriften
- d. de overtreding van algemene regels ten aanzien van zodanige handelingen
- e. de schending van een toegangsverbod.

De toezichthouders op rijksniveau zijn aangewezen in het Besluit aanwijzing toezichthouders waterbeheer. In dit besluit zijn – vooruitlopend op de Waterwet – de aanwijzingen van toezichthouders op rijksniveau al gebundeld. Dit is gedaan om de overzichtelijkheid te vergroten en de transparantie te bevorderen voor de medewerkers van de desbetreffende diensten en voor de betrokken burgers en bedrijven. Deze bundeling van aanwijzingen leidt tot een meer integraal handhavingproces.

Als toezichthouders zijn onder andere aangewezen ambtenaren van Rijkswaterstaat werkzaam bij:

A. de regionale diensten:

- de hoofdingenieur-directeur
- de hoofdafdelingshoofden (of directeuren)
- de districtshoofden van de waterdistricten
- de plaatsvervangers van de onder a tot en met c genoemde functionarissen
- de onder de directeur water en scheepvaart ressorterende functionarissen
- de onder de districtshoofden van de waterdistricten ressorterende functionarissen.

B. de Waterdienst:

- de laboratoriummedewerkers
- het hoofd en de medewerkers van de afdeling emissiebeheer.

Daarnaast zijn aangewezen: de inspecteur-generaal en de inspecteur van het Inspectoraat-Generaal VROM in de betrokken regio en de onder hun gezag werkzame ambtenaren, en de ambtenaren van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, werkzaam bij het Domein Waterbeheer.

11.4

Intrekking watervergunning

Artikel 8.4 regelt dat de watervergunning geheel of gedeeltelijk kan worden ingetrokken als sanctie. Dat kan als:

- a. de vergunninghouder in strijd met de vergunning of de daaraan verbonden voorschriften handelt, of de wettelijke voorschriften die gelden voor de vergunde handeling niet naleeft
- b. de gegevens die zijn verstrekt om de vergunning te krijgen zo onjuist of onvolledig blijken te zijn, dat een andere beslissing zou zijn genomen als bij de beoordeling van de vergunningaanvraag de juiste gegevens bekend zouden zijn geweest.

Het bevoegd gezag kan de vergunning echter niet intrekken zonder dat de vergunninghouder redelijke tijd heeft gekregen om de overtreding ongedaan te maken.

Het bevoegd gezag kan de vergunning ook intrekken op basis van artikel 6.22. Artikel 6.22 gaat echter specifiek over de intrekking (en wijziging) van watervergunningen om andere redenen dan als sanctie.

11.5

Bevoegdheid bestuursdwang

De gebruikelijkste instrumenten voor bestuursrechtelijke handhaving zijn:

- last onder bestuursdwang
- last onder dwangsom

Artikel 8.5 kent aan de minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid toe tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Deze bevoegdheid bestond ook in het

Artikel 8.4 Waterwet

1. Het op grond van hoofdstuk 6 bevoegde gezag kan een watervergunning geheel of gedeeltelijk intrekken, indien:
 - a. in strijd met de vergunning of de daaraan verbonden voorschriften wordt gehandeld, dan wel de met betrekking tot de vergunde handeling geldende wettelijke voorschriften niet worden nageleefd;
 - b. de ter verkrijging van de vergunning verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig blijken te zijn, dat op de aanvraag voor de vergunning een andere beslissing zou zijn genomen indien bij de beoordeling daarvan de juiste gegevens bekend zouden zijn geweest.
2. Het bevoegd gezag gaat in een geval als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, niet tot intrekking over dan nadat het de vergunninghouder een redelijke termijn heeft gesteld om zijn handelen alsnog in overeenstemming te brengen met de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften, onderscheidenlijk de geldende wettelijke voorschriften na te leven.

Artikel 8.5 Waterwet

Onze Minister is bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang ter handhaving van het bij of krachtens deze wet bepaalde in gevallen waarin hem de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving daarvan is opgedragen.

Artikel 8.6 Waterwet

Op de handhaving van het bij of krachtens hoofdstuk 6 of krachtens artikel 10.1 bepaalde zijn de artikelen 18.3 tot en met 18.3f en 18.8a en 18.8b van de Wet milieubeheer van toepassing, met dien verstande dat in artikel 18.3e, vijfde lid, onder b, voor “intrekking van een vergunning of ontheffing op grond van artikel 18.12” wordt gelezen: intrekking van een vergunning op grond van artikel 8.4 van de Waterwet.

kader van onder meer de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater en de Wet op de waterhuishouding. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht is hieraan ook de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom verbonden.

11.6 Afstemming Wet milieubeheer

Artikel 8.6 regelt de afstemming met de Wet milieubeheer (Wm). Artikel 8.6 verklaart de artikelen 18.3 tot en met 18.3 f en 18.8 a en 18.8 b van de Wm van toepassing.

Hierdoor zijn de kwaliteitseisen van de bestuurlijke handhaving ook van toepassing op de handhaving van de Waterwet. Deze kwaliteitseisen zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer (Bkhn). Gedeputeerde Staten van de provincies moeten zorgen voor de coördinatie van de uitvoering van het Bkhn (artikel 18.3 a Wm). Artikel 18.3 b van de Wm noemt een aantal coördinatie-activiteiten, zoals het organiseren van regelmatig overleg tussen de bestuursorganen die zijn belast zijn met de handhaving, het maken van afspraken over onder andere de wijze van uitvoering van het Bkhn en de in dat verband te treffen voorzieningen. Aan de minister van VROM is de zorg opgedragen voor de coördinatie van de bestuurlijke handhaving, voor zover die coördinatie naar zijn oordeel van meer dan provinciaal belang is (artikel 18.3 c van de Wm). Dan gaat het bijvoorbeeld om coördinatie van de provinciale verbeteringsprocessen in het kader van de professionalisering van de bestuurlijke handhaving, en om afstemming op landelijk niveau van de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.

Artikel 18.3 f van de Wm geeft de minister van VROM de bevoegdheid om Gedeputeerde Staten een aanwijzing te geven over de uitvoering van hun coördinatietaak betreffende de handhaving. Gaat het om een aanwijzing die (mede) de handhaving van de Waterwet raakt, dan moet de minister van Verkeer en Waterstaat hiermee instemmen.

Op grond van artikel 18.8 a Wm heeft de minister van Verkeer en Waterstaat een vorderingsbevoegdheid met betrekking tot de handhaving. Deze bevoegdheid houdt in dat de minister kan vorderen dat een bevoegd bestuursorgaan dat tekortschiet in de handhaving van de Waterwet, het Waterbesluit of de Waterregeling, alsnog tot handhaving overgaat. Geeft het desbetreffende bestuursorgaan geen gevolg aan het besluit dan kan de minister voor rekening van dat bestuursorgaan zelf tot handhaving overgaan. Het gebruik van de vorderingsbevoegdheid moet als een ultimum remedium worden beschouwd, waarvan de minister alleen met terughoudendheid gebruik kan maken.

Artikel 18.8 b van de Wm regelt de procedure bij een vordering en maakt een mondelinge vordering mogelijk in spoedeisende gevallen.

De artikelen 18.3 tot en met 18.3 f en 18.8 a en 18.8 b van de Wm-bepalingen zullen naar verwachting binnen afzienbare tijd worden vervangen door vrijwel gelijklopende artikelen 5.3 tot en met 5.9 en 5.24 en 5.25 in de Wet algemene bepaling omgevingsrecht (Wabo). Omdat de Wabo in beginsel betrekking heeft op het hele omgevingsrecht is het toepassingsgebied van de regeling ruimer dan van de bepalingen in de Wm.

11.7

Last onder bestuursdwang

Artikel 8.7 regelt de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang als de verplichting tot medewerking aan toezichthouders niet wordt nagekomen. Op grond van artikel 5.20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is iedereen verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die hij redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Als deze verplichting niet wordt nagekomen, kan een bestuursorgaan een bestuursrechtelijke sanctie opleggen. Artikel 8.4 b regelt dit voor de toezichthouders die zijn aangewezen op grond van artikel 8.2.

Artikel 8.7 Waterwet

Het bestuursorgaan waaraan de zorg voor bestuursrechtelijke handhaving van het bij of krachtens de hoofdstukken 5 en 6 of krachtens artikel 10.1 bepaalde is opgedragen, is bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang ter handhaving van artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover het betreft de verplichting tot het verlenen van medewerking aan de krachtens artikel 8.3 aangewezen ambtenaren.

Artikel 8.8 Waterwet

De ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake douane, geven geen toestemming tot vertrek van een vaartuig of luchtvaartuig uit Nederland indien zij ernstige redenen hebben om te vermoeden dat in strijd met een van de in artikel 6.3 omschreven verboden is of zal worden gehandeld.

11.8

Tegengaan vertrek van vaartuig

Artikel 8.8 vervangt artikel 17 van de Wet verontreiniging zeewater. Het artikel regelt dat de ambtenaren die hun bevoegdheid uitoefenen op basis van de Douanewet, hun noodzakelijke medewerking aan het vertrek van een vaartuig of luchtvaartuig kunnen weigeren wanneer zij ernstige redenen hebben om te vermoeden dat verboden verontreinigde handelingen in het zeegebied zullen plaatsvinden.

11.9

Toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet in de exclusieve economische zone (EEZ)

In de EEZ bestaat geen onbeperkte rechtsmacht van de kuststaat. In afdeling 7 van deel XII van het VN-Zeerecht-verdrag zijn specifieke beperkende bepalingen opgenomen over handhavend optreden van de kuststaat jegens schepen onder vreemde vlag. Soortgelijke beperkende bepalingen zijn opgenomen in de Wet verontreiniging zeewater. Dat is gebeurd in het kader van een recente wijzigingswet (Stb. 2005, 49) waarin de algemene strafrechtelijke werkingssfeer van onder andere de Wet verontreiniging zeewater werd uitgebreid naar de EEZ. Deze bepaling is overgenomen in de Waterwet (art. 8.9.).

11.10

Toepassen van strafrecht

De strafrechtelijke aanpak van overtredingen is geregeld in de Wet op de economische delicten (WED). De WED kent met name in de sfeer van opsporing en vervolging een uitgebreider pakket aan bevoegdheden en bijkomende straffen (zoals gehele of gedeeltelijke stillegging van een bedrijf) dan het gewone strafrecht. De WED is geschikt voor

toepassing op bedrijven, maar kan ook op particulieren worden toegepast.

De strafbaarstelling van handelingen die in strijd zijn met voorschriften van de Waterwet, is geregeld in artikel 1a van de WED. Dit artikel onderscheidt drie categorieën delicten. De categorieën 1 en 2 bevatten zowel overtredingen als misdrijven. Van misdrijven is sprake als de feiten opzettelijk zijn begaan. Categorie 3 bevat uitsluitend overtredingen van administratieve voorschriften.

Een milieudelict valt onder categorie 1 wanneer er sprake van een directe aantasting van het milieu of als het delict een ernstige en rechtstreekse bedreiging voor het milieu vormt. De strafmaxima bij een misdrijf zijn: een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren, een taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie. Op een overtreding staat hechtenis van ten hoogste een jaar, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie.

Overtreding van de lozingsverboden en van andere inhoudelijke voorschriften voor handelingen in watersystemen die geregeld zijn in de artikelen 6.2 tot en met 6.8, eerste lid, en 6.16, derde lid van de Waterwet, kan leiden tot directe aantasting of ernstige en rechtstreekse bedreiging van het milieu. Daarom vallen deze artikelen onder de eerste categorie van artikel 1 a WED. Dat geldt ook voor handelingen die in strijd zijn met regels voor de uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijk organisaties (artikel 10.1 van de Waterwet) en die directe aantasting van het milieu ten gevolge hebben. Daarbij kan nog worden vermeld dat een opzettelijke lozing die gevaar voor de openbare gezondheid dan wel levensgevaar oplevert, op basis van artikel 173 a van het Wetboek van Strafrecht kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren (of vijftien jaren als daardoor iemand is doodgegaan) dan wel een geldboete van de vijfde categorie.

In categorie 2 zijn delicten ondergebracht die een minder grote (potentiële) aantasting van het milieu opleveren. Hieronder valt onder andere het niet nakomen van belangrijke administratieve verplichtingen. Dergelijke verplichtingen waren tot nu toe nog afzonderlijk in de Wvo geregeld. In de Waterwet zijn ze meestal onderdeel van meeromvattende bepalingen, waarvan de overtreding onder categorie 1 valt. Een uitzondering is artikel 6.7 b van de Waterwet, dat is ontleend aan artikel 27 b Wet bodem-

Artikel 8.9 Waterwet

1. Onverminderd het recht van andere staten om overeenkomstig het VNZeerechtverdrag tot rechtsvervolg-ing over te gaan, is de Nederlandse strafwet toepasselĳk op ieder die zich in of boven de exclusieve economische zone schuldig maakt aan overtreding van de voorschriften, gesteld bij of krachtens deze wet.
2. Bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten als bedoeld in het eerste lid wordt afdeling 7 van Deel XII van het VN-Zerechtverdrag in acht genomen.

bescherming. Overtreding daarvan valt – net als overtreding van het laatstgenoemde artikel – onder categorie 2 van artikel 1 a WED.

Tot categorie 3 behoren de delicten die (hoogstens) op meer indirecte wijze nadeel opleveren voor het milieu, zoals het niet nakomen van minder zwaarwegende administratieve verplichtingen. Een voorbeeld In de Waterwet is de meldingsplicht van artikel 6.20, tweede lid, van het overgaan van een vergunning op een andere houder.

11.11

Beleidskader voor handhaving

Het landelijk vigerende gedoogkader wordt gevormd door:

- a. het Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieu-overtredingen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 343, nr. 2)
- b. de nota Gedogen in Nederland (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2).

Alleen in uitzonderingsgevallen kan gedogen aanvaardbaar of zelfs geboden zijn. Gewaarborgd moet zijn dat van de bevoegdheid tot gedogen terughoudend, zorgvuldig en verantwoord gebruik wordt gemaakt en dat gedogen echt beperkt blijft tot uitzonderingsgevallen. In het Uitvoeringskader Gedogen zijn de inhoudelijke afbakening van de gevallen waarin kan worden gedoogd en de procedurele minimumvereisten uitgewerkt.

Daarnaast is de *Sanctiestrategie Rijkswaterstaat* van belang.

De kwaliteitscriteria zijn opgenomen in het Besluit Kwaliteitseisen handhaving milieu-beheer (Bkkm). De sanctiestrategie geeft inzicht in de wijze waarop Rijkswaterstaat als handhavingsorganisatie reageert op overtredingen in algemene zin. De sanctiestrategie is een beslissingsondersteunend model. Dit betekent dat de strategie de handhaver stuurt in het proces om te komen tot een besluit over de wijze waarop hij op een overtreding moet reageren. De sanctiestrategie is uitgewerkt in de herziene Sanctiestrategie Rijkswaterstaat.

Voorts is het *Uitvoeringskader Vergunningverlening* en handhaving bij innovatieve contracten belangrijk. Dit uitvoeringskader is bedoeld om duidelijkheid te verschaffen over de rollen, taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en werkwijzen als bij werken van Rijkswaterstaat sprake is van zogeheten innovatieve contracten. Daarnaast geldt een Uitvoeringskader voor het lozen op grond van het Besluit lozingen vaste objecten Wvo.

11.12

Overgangsrecht

Besluiten tot het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang of tot het intrekken van een vergunning die dateren van vóór de inwerkingtreding van de Waterwet blijven van kracht als het overtreden voorschift (op grond van het overgangsrecht) ook op grond van de Waterwet van kracht blijft.

Voorbeeld

Er is sprake van het overtreden van een voorschift in een Wvo-vergunning.

De overtreding is geconstateerd en het bevoegd gezag heeft voor de inwerkingtreding van de Waterwet een last onder dwangsom opgelegd. Op grond van het overgangsrecht wordt de Wvo-vergunning omgezet in een watervergunning. In dat geval blijft de last onder dwangsom van kracht totdat deze is uitgewerkt (de last is uitgevoerd) of ingetrokken. In de situatie dat de Wvo-vergunning vervalt op grond van het overgangsrecht vervalt echter ook de last onder dwangsom.



12. Afstemming Waterwet op andere wetten

12.1

Scheepvaartverkeerswet

De Scheepvaartverkeerswet (Svw) is niet opgenomen in de Waterwet. De Svw bevat regels voor het scheepvaartverkeer op de binnenwateren en op zee. Doel van de wet is het verzekeren van de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer, het in stand houden en waarborgen van de bruikbaarheid van vaarwegen, en het voorkomen of beperken van schade die het scheepvaartverkeer toebrengt aan waterhuishouding, oevers en waterkeringen, of aan werken in of over vaarwegen. De Svw en de daarop gebaseerde Algemene Maatregelen van Bestuur stellen regels voor het deelnemen aan het scheepvaartverkeer op vaarwegen, waaronder het varen en het innemen van ligplaatsen. Het betreft de ordening van het scheepvaartverkeer ofwel het nautische beheer.

In het op grond van de Svw vastgestelde Binnenvaartpolitiereglement (Bpr) en Rijnvaartpolitiereglement (Rvr) staan de regels en verplichtingen voor deelname aan het scheepvaartverkeer op vaarwegen met schepen en andere vaartuigen. Het Bpr en Rvr hebben vooral betrekking op de schepen zelf, hun uitrusting, de opvarenden en het gebruik van de vaarwegen. In een bijlage zijn vaarwegen aangewezen waarvoor een ligplaatsverbod geldt. De bevoegde autoriteit kan ontheffing verlenen van dit verbod. Voor rijksvaarwegen komt deze bevoegdheid de HID's van de regionale diensten toe. Bij de meeste regionale diensten behandelen de districten de aanvragen om ontheffing op grond van deze reglementen. De meeste regionale diensten hebben in dat verband een officieel ligplaatsenbeleid ontwikkeld.

Voor de toepassing van de Swv en de daarop berustende bepalingen is Rijkswaterstaat dus het bevoegd gezag als het gaat om een scheepvaartweg in beheer bij het rijk. Of een vaarweg in beheer is bij het rijk moet worden afgeleid uit feitelijke beheersdaden. Als het rijk in het kader van de Waterwet een watersysteem beheert, betekent dit niet automatisch dat ook het nautisch beheer onder het rijk valt. In het kader van integraal waterbeheer kan het wel wenselijk zijn om daarbij aan te sluiten. Als het rijk en de provincies of waterschappen meer duidelijkheid wensen over waar het nautisch beheer door het rijk begint en eindigt, kunnen afspraken daarover worden vastgelegd in een bestuursovereenkomst. De provincie kan het nautisch (bak)beheer in regionale wateren regelen in de provinciale verordening (zie ook hoofdstuk 3).

Voor het innemen van een ligplaats in rijkswater of delen van rijkswater is in beginsel geen vergunning nodig op grond van de Waterwet, tenzij het om het permanent afmeren van bijvoorbeeld een woonboot gaat in een gebied dat in de Waterregeling is aangewezen. Dan gaat het in de eerste plaats om de grote rivieren. Een watervergunning of melding zal bovendien nodig zijn voor het maken van de noodzakelijke steiger, het slaan van meerpalen en het plaatsen van bolders. De Waterwet bevat géén afstemmingsregeling met de Swv, maar er is wel een duidelijke relatie met het vaarwegbeheer. De toepassing van de Waterwet is mede gericht op de vervulling van maatschappelijke functies van watersystemen. Dit betekent dat bij vergunningverlening op grond van de Waterwet rekening moet worden gehouden met het veilig en doelmatig gebruik van watersystemen door de scheepvaart, tenminste als deze watersystemen een functie voor de scheepvaart hebben. Verder verdient het aanbeveling om in de situatie dat zowel een Swv-ontheffing voor een ligplaats als een waterwetvergunning nodig is, deze besluiten procedureel op elkaar af te stemmen.

Voorbeeld

Een schipper wil graag permanent afmeren aan de Hollandse IJssel. Hij wil een steiger en een overnachtingsplaats bouwen. Het district wil uit waterstaatkundige overwegingen dit bouwwerk echter niet toestaan. Nautisch is er echter geen probleem, omdat de afmeerplaats buiten de vaarweg ligt. In dit geval is het raadzaam om bij ontvangst van de ontheffingaanvraag meteen duidelijk te maken dat ontheffingverlening op basis van het Bpr niets waard is zonder watervergunning.

12.2

Wet beheer rijkswaterstaatswerken (droog) en Waterstaatswet 1900

De Waterwet heeft betrekking op het waterstaatswerk en het watersysteem. Daarmee wordt bedoeld het oppervlaktewaterlichaam, het bergingsgebied, de waterkering en het ondersteunend kunstwerk. De begrenzing zoals bedoeld in de Waterwet is terug te vinden op de beheerkaarten (zie hoofdstuk 3) en komt bovendien tot uiting in de begrenzing van het waterstaatswerk in de legger. De Waterwet gaat dus niet over het waterstaatswerk, voor zover daarmee wordt bedoeld de (rijks)wegen en ondersteunende kunstwerken. Voor de droge kant van Rijkswaterstaat blijft de Wbr gelden. De definitie van waterstaatswerk in artikel 1 van de Wbr luidt: 'bij het rijk in beheer zijnde wegen alsmede, voor zover in beheer bij het rijk, de daarin gelegen kunstwerken en hetgeen verder naar zijn aard daartoe behoort'.

De situatie kan zich voordoen dat een werk zowel in het waterstaatswerk op grond van de Waterwet staat, als in (de beschermingszone van) het 'droge' waterstaatswerk (bijvoorbeeld kabels en leidingen van derden). In dat geval is het nodig om zowel een vergunning te verlenen op grond van de Waterwet als op grond van de Wbr. Het gebruik van een rijkswaterstaatswerk voor een niet-waterstaatkundige functie (bijvoorbeeld de aanleg van een rijkswegviaduct) blijft watervergunningplichtig, want dit gebruik hoort niet tot de uitzondering in artikel 6.12, onder c van het Waterbesluit. Er wordt geen waterstaatswerk in de zin van de Waterwet gewijzigd. Een waterstaatswerk is immers gedefinieerd als een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk. De aanleg van een rijksweg valt daar niet onder.

Voorbeeld

Als een brug met een rijksweg over een rijksrivier wordt vervangen, dan zijn op de brug zelf de resterende bepalingen van de Wbr van toepassing. Voor plaatsing van pijlers in het rivierbed is dus een watervergunning (eigen dienst) nodig.

Het voornemen bestaat om de resterende regeling in de Wbr voor het rijksbeheer van wegen op te nemen in de Wegenwet.

De Waterstaatswet 1900 blijft ook voor een beperkt deel in stand voor de 'droge kant' van Rijkswaterstaat: de paragrafen inzake het in beheer nemen en geven van droge waterstaatswerken en de paragraaf met gedoogplichten bij aanleg, onderhoud en verbetering van droge waterstaatswerken blijven dus bestaan.

12.3

Wet ruimtelijke ordening

Sinds de inwerkingtreding van nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 heeft Rijkswaterstaat te maken met de volgende planologische plannen.

- rijksstructuurvisie;
- provinciale structuurvisie;
- gemeentelijke structuurvisie;
- rijksinpassingsplan;
- provinciaal inpassingsplan;
- bestemmingsplan;

Het Nationaal Waterplan (zie hoofdstuk 3) is te beschouwen als rijksstructuurvisie in de zin van de Wro. Verder kan ruimtelijk rijksbeleid worden vastgelegd in rijksinpassingsplannen.

Belangrijkste planfiguur in de Wro is het gemeentelijke bestemmingsplan. Op grond van artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening moeten gemeenten in het kader van de voorbereiding van een bestemmingsplan overleg plegen met waterschappen (en Rijkswaterstaat). Het is aan te raden om dit overleg in een zo vroeg mogelijke fase van de voorbereiding te plannen.

Verder moet het bestemmingsplan op grond van artikel 3.1.6 van het Bro beschrijven op welke wijze rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding. Daarover moet de gemeente met het waterschap of Rijkswaterstaat inhoudelijk overleg voeren. Deze plicht wordt ook wel de watertoets genoemd. De gemeente is hiermee in ieder geval gehouden om zich rekenschap te geven van het waterbelang, zij het dat dit belang bij afweging tegen andere, soms dominantere (economische) belangen het onderspit kan delven. Daarom gaan er stemmen op om het waterbelang een stevigere juridische positie te geven.

De checklist hieronder geeft de aspecten aan waarmee men bij het opstellen van een bestemmingsplan alleen al vanuit het veiligheidsbelang rekening dient te houden (bron: Handreiking watertoetsproces 3, NWO):

Veiligheid

Ruimte voor afvoer	Houd er bij locatiekeuzes rekening mee dat voldoende ruimte gewaarborgd blijft voor waterafvoer.
Tegengaan overstromingen	Zorg voor voldoende ruimte voor water. Denk hierbij aan ruimtelijke maatregelen die rivieren en waterlopen meer ruimte geven.
Beschermen van waterkeringen	Houd waterkeringen en waterstaatswerken zoveel mogelijk vrij van bebouwing. Denk hierbij aan waterkeringen (bijv. zeewering, dijken) en werken (bijv. gemalen) inclusief beschermingszones.
idem	De stijgende zeespiegel maakt nieuwe of sterkere waterkeringen of -werken noodzakelijk. Houd hier zo mogelijk al rekening mee in het ruimtelijk ontwerp.
Rekening houden met risico's van functies in gebieden	Houd bij locatiekeuzes rekening met het overstromingsrisico. Gevoelige functies zoals infrastructuur, wonen en werken bij voorkeur in gebieden met een laag risico op overstroming.
Beschermen tegen risico's van de scheepvaart	Het is belangrijk om voldoende afstand te bewaren tussen schepen die gevaarlijke stoffen vervoeren en woon- of werkgebieden.
Rekening houden met risico's bij bouwen	Bij de bouwwijze kan rekening worden gehouden met het overstromingsrisico. Denk hierbij aan ophoging van het gebied, terpen, paal-, drijvend of risicowonen.
Rekening houden met risico's bij inrichten	Houd rekening met verdrinkingsrisico's. Watergangen en -partijen kunnen verdrinkingsgevaar opleveren, vooral voor kleine kinderen. Houd hier rekening mee in het ruimtelijk plan.
Rekening houden met risico's van functies in gebieden	Houd bij de functiekeuze rekening met de overstromingsfrequentie van calamiteiten- en piekbergingsgebieden. Gebieden die aangewezen zijn als bergingsgebied hoeven niet permanent onder water te staan. Kies minder gevoelige functies in gebieden die regelmatig onder water staan.

Behalve voor deze veiligheidsinvalshoek zijn er ook schema's opgesteld voor de aspecten waterkwaliteit, verdroging, natte natuur en ander wateronderwerpen.

Met het *Besluit algemene regels ruimtelijke ordening*, ofwel de AMvB Ruimte, geeft het rijk vanaf medio 2010 sturing aan de inhoud van bestemmingsplannen en provinciale verordeningen. Hiermee krijgt het planologisch rijksbeleid een stevig juridisch fundament, zeker in vergelijking met voorheen geldende beleidslijnen en structuurschema's. VROM heeft als wetgevingsverantwoordelijke voor de AMvB Ruimte voorsnog gekozen

voor twee tranches. In de eerste tranche zijn bestaande planologische kernbeslissingen (PKB) zoals de PKB Waddenzee, de PKB Maasvlakte 2 en concrete onderdelen van rijksbeleid (Nota Ruimte, Beleidslijn Kust en Structuurschema Groene Ruimte) omgezet in artikelen voor gemeenten en provincies. Deze bestuursorganen dienen ofwel bepaalde ontwikkelingen mogelijk te maken in hun bestemmingsplan ofwel daar via hun plannen beperkingen aan op te leggen.

Zo mogen ze in het kustfundament geen ontwikkelingen toestaan die de versterking van de primaire waterkering in de weg staan. Ook andere elementen uit de Beleidslijn Kust, zoals het belang van een vrije horizon, zijn terug te vinden in deze AMvB.

Ook de Beleidslijn grote rivieren is omgezet in de AMvB, waardoor het toetsingskader (onder meer 'bouwen in het stroomvoerend rivierbed: nee, tenzij') nu ook wettelijke status krijgt. Gemeenten moeten bij de vaststelling van bestemmingsplannen dus rekening houden met het feit dat in de aangewezen gebieden geen 'niet riviergebonden' ontwikkelingen zijn toegestaan. Als de gemeente zich hieraan niet houdt, kan dat leiden tot een aanwijzing van de minister op grond van de Wro of tot succesvolle beroepen door belanghebbenden bij de rechter.

In de tweede tranche (2011) zullen naar verwachting (nieuwe) beleidsuitspraken over onder meer het IJsselmeergebied en wellicht vrijwaringszones langs snelwegen en kanalen worden toegevoegd aan de AMvB.

Overigens laat dit alles onverlet dat voor ontwikkelingen die geregeld zijn in de AMvB Ruimte nog steeds ook toestemming op grond van de Waterwet nodig zal zijn. De afzonderlijke sporen 'ruimtelijke ordening' en 'waterstaat' blijven dus parallel lopen.

Voorbeeld

Stel: een projectontwikkelaar wil een bungalowpark realiseren in het rivierbed van de Waal. Dit park zal planologisch moeten worden ingepast. De gemeente zal dus medewerking moeten verlenen aan een bestemmingsplanwijziging. Daarbij dient de gemeente echter ook rekening te houden met het advies van de waterbeheerder (watertoets) en het beleid van VROM. Bovendien mag het bestemmingsplan niet in strijd zijn met de toekomstige AMvB Ruimte.

Zou een gemeente de bouw van dit park toch mogelijk maken, dan zal Rijkswaterstaat de watervergunning waarschijnlijk weigeren op grond van de Beleidsregels grote rivieren, waardoor het plan niet kan doorgaan.

12.4

Wet gemeentelijke watertaken

Gemeenten zijn formeel géén waterbeheerders in de zin van de Waterwet, maar ze hebben met de *Wet inzake de verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken* wel een belangrijke zorgplicht gekregen voor afvloeiend hemelwater en voor grondwater. Op grond van artikel 3.5 van de Waterwet draagt de gemeente zorg voor de doelmatige *inzameling van afvloeiend hemelwater* voor zover het niet mogelijk is om dat water in de bodem of het oppervlaktewater te brengen. Gemeenten zorgen ook voor doelmatige *verwerking van het hemelwater* (via een rioolstelsel). In art. 10.33 van de Wet milieubeheer was al de zorgplicht van de gemeente voor de *inzameling en het transport van stedelijk afvalwater* neergelegd. De gemeenten moeten in gemeentelijke rioleringsplannen de diverse zorgplichten beleidsmatig borgen. De afvalwaterzuivering blijft overigens in het algemeen wel een taak van de waterschappen.

Artikel 3.6 bepaalt verder dat gemeenten in het openbaar gemeentelijk gebied maatregelen moeten nemen om structureel nadelige gevolgen voor de *grondwaterstand* van de aan de grond te geven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Dit voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort. Bij die maatregelen hoort ook de verwerking van het ingezamelde grondwater.

12.5

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wabo heeft betrekking op natuur, milieu, bouwen en ruimte en regelt de verschillende procedures binnen het omgevingsrecht. Op basis van de Wabo komt er één vergunning in plaats van de diverse vergunningen die nu nodig zijn. De Wabo is in die zin vergelijkbaar met de Waterwet.

Vaak zal de gemeente de vergunningverlener zijn, maar voor grotere en complexere bedrijven is de provincie het bevoegd gezag. De procedurele afstemming tussen de aanvraag van de watervergunning en de omgevingsvergunning verloopt via het Omgevingsloket (online). Verder bestaat er voor bedrijven die een waterkwaliteitsvergunning nodig hebben (IPPC-bedrijven) een bijzondere procedurele coördinatieregeling. Zie hierover ook hoofdstuk 6.

Ook voor de inhoudelijke afstemming bestaat een regeling: als een bedrijf dat ook een waterkwaliteitsvergunning nodig heeft, op grond van de Wabo een milieuvergunning ontvangt, krijgt de waterbeheerder de gelegenheid om advies uit te brengen over de behandeling van afvalwater in de inrichting (art. 2.26 Wabo). Het bevoegd gezag moet dit advies over een indirecte lozing in beginsel overnemen als het de waterkwaliteitsdoelstellingen of doelmatige werking van de rwzi betreft (zie hierover ook hoofdstuk 6, par. 3).

Vice versa kan ook het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer/Wabo advies uitbrengen.

12.6

Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet

Handelingen die gevolgen hebben voor beschermde natuurgebieden of die schadelijk zijn voor bepaalde beschermde flora en fauna zijn verboden, tenzij de provincie dan wel de minister van LNV vergunning hebben verleend (zie voor de bevoegdheidsafbakening het Besluit vergunningverlening Natuurbeschermingswet 1998).

Als niet met zekerheid vaststaat dat geen (significante) verslechtering optreedt, zijn een zogenoemde ‘passende beoordeling’ en een ADC-toets vereist (ADC staat voor: Alternatievenonderzoek, aantonen van de Dwingende redenen van groot openbaar belang en adequate Compensatie). De natuurlijke kenmerken van het gebied mogen in ieder geval niet worden aangetast. Als projecten of handelingen zijn genoemd in een voor een beschermd gebied opgesteld beheerplan op grond van de Natuurbeschermingswet (de zogenoemde N2000-beheerplannen), geldt geen verbod.

De Natuurbeschermingswet en de Waterwet kennen geen inhoudelijke of procedurele coördinatieverplichting. De bescherming en verbetering van de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater – een doelstelling genoemd in artikel 2.1 van de Waterwet – houdt wel verband met natuurbeheer. Bij besluitvorming op grond van de Waterwet zijn een algemene toets op de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewatersysteem en de verantwoording van die toets via beheerplannen en projectplannen nodig. Het is echter belangrijk die zoveel mogelijk te scheiden van de beoordeling van de effecten op de bijzondere instandhoudingsdoelstelling(en) van beschermde natuurgebieden of beschermde soorten op grond van de Natuurbeschermingswet.

Voor situaties waarin zowel een natuurtoets als een toets op ecologische doelstellingen aan de orde is, kent de Kaderrichtlijn Water een voorrangregeling, die waarschijnlijk in Nederlands recht zal worden omgezet via het Bkmw. De KRW stelt, dat in gevallen waarin de doelstellingen op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn (en dus de Natuurbeschermingswet) strenger zijn dan de KRW-doelstellingen, de eerste voorgaan. Dit betekent dat de waterbeheerder rechtstreeks te maken kan krijgen met deze strengere doelstellingen en deze bij zijn werk moet betrekken. De vraag is dan wat ‘strenger’ precies inhoudt. In Nederland is ervoor gekozen dit restrictief te interpreteren: pas als uit de Natuurbeschermingswet een stringenter norm voortvloeit voor precies dezelfde parameter als op grond van de KRW en het Bkmw, gaat de Natuurbeschermingswet inderdaad voor. Hiermee wordt voorkomen dat de waterbeheerder appels met peren moet vergelijken.

Wanneer is de voorrangregeling *wel* van toepassing? Een voorbeeld: in een beheerplan voor een natuurgebied (op grond van de Nbw) is in verband met de instandhoudingsdoelstellingen

een lagere norm voor de temperatuur van het oppervlaktewater gesteld dan de norm die op grond van de KRW geldt. Zou de waterbeheerder een warmtelozing in dat gebied moeten vergunnen, dat moet hij uitgaan van de strengere norm.

Een voorbeeld waarin de voorrangsregeling *niet* van toepassing is: in een gebied worden de KRW-normen voor 'doorzicht van water' niet gehaald. Vanuit natuurbeschermingsoogpunt kan beter niets aan eutrofiëring worden gedaan, omdat de te beschermen soorten juist voedselrijk en dus troebeler water verlangen. In dit voorbeeld is de ene doelstelling niet zozeer strenger dan de andere, maar dienen ze beide een ander doel. In dit soort situaties zullen de waterbeheerder en natuurbeheerder moeten overleggen en op basis van maatwerk moeten besluiten hoe ze hiermee omgaan.

12.7

Ontgrondingenwet

De Ontgrondingenwet (Ow) heeft betrekking op delfstoffenwinning en bodemverlaging in rijkswater waarvoor de minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd gezag is. Baggerwerkzaamheden vallen hier normaliter niet onder, maar wel het graven van een put of de zandwinning in uiterwaarden.

Deze wet is bewust niet betrokken bij de totstandkoming van de Waterwet. Het is immers geen waterbeheerwet, aldus de wetgever, maar een algemene belangenwet ('alle bij de ontgrondingen betrokken belangen') die meer overeenkomsten vertoont met de Wet ruimtelijke ordening dan met de klassieke waterwetten. Toch bestaat het voornemen om de Ow op korte termijn in te trekken en voor wat betreft ontgrondingen in rijkswater onder te brengen in de Waterwet, en voor het overige in de Wabo. Deze wijziging zal echter pas op zijn vroegst in 2011 van kracht worden.

Voorlopig zal Rijkswaterstaat voor ontgrondingen in rijkswateren dus een vergunning op grond van de Ow moeten verlenen, naast de watervergunning die voor andere handelingen in het kader van grote projecten ook snel nodig zal zijn.

12.8

Wrakkenwet

De Wrakkenwet (Stb. 1934, 401) wordt vooralsnog niet opgenomen in de Waterwet.

De Wrakkenwet geeft regels voor het opruimen van (voorwerpen van) vaartuigen die zijn gezonken, gestrand of aan de grond geraakt in openbare wateren, dan wel zijn vastgeraakt op of in waterkeringen c.q. andere waterstaatswerken.

In dat kader zijn aan de beheerder bevoegdheden toegekend met betrekking tot het wrak en de lading. Zo kan de beheerder besluiten dat opruiming noodzakelijk is en, als

belanghebbenden tot berging willen overgaan, zekerheidstelling voor alle mogelijke kosten verlangen. Laten de belanghebbenden het afweten, dan kan de beheerder zelf opdracht tot berging geven en het geborgene verkopen. Eventuele resterende kosten kan hij verhalen op degene die hiervoor volgens het Burgerlijk Wetboek aansprakelijk is.

Als beheerder van rivieren, kanalen en waterkeringen past Rijkswaterstaat de Wrakkenwet regelmatig toe. En wel als er hinder is voor het scheepvaartverkeer, gevaar voor de waterkering of risico van milieuverontreiniging. De te volgen procedure is beschreven in het zogenoemde Groene Boek (Handboek geschillenbehandeling en procesvoering).

Vaak zal de beheerder er ook voor kunnen kiezen bestuursdwang toe te passen op grond van de Waterwet of kosten te verhalen via een civielrechtelijke procedure (onrechtmatige daad). Een keuze voor de Wrakkenwetprocedure ligt voor de hand als de te maken kosten kunnen worden vergoed uit de opbrengst van het wrak en/of de lading.



13. Gevaar

De Waterwet kent een afzonderlijke paragraaf voor calamiteiten in of rond het watersysteem. Voorheen was de regeling opgenomen in de Waterstaatswet 1900. De artikelen in de Waterwet komen hiermee grotendeels overeen. Belangrijke elementen zijn: oefeningen, het calamiteitenplan en de bevoegdheid om bij calamiteiten bijzondere maatregelen te nemen, zelfs als zouden deze afwijken van de wettelijke voorschriften terzake.

In artikel 5.28 zijn de begripsbepalingen vastgelegd. Een enkele 'vervuiling' is niet voldoende om 'gevaar' in de zin van de Waterwet aan te nemen. Het moet gaan om een ernstige situatie waarbij direct handelen noodzakelijk is. Voor wat betreft de Noordzee bestaat een bijzondere wet die voorrang heeft op de bepalingen in de Waterwet.

Bij een calamiteit moet altijd worden bekeken of er sprake is van milieuaansprakelijkheid als bedoeld in titel 17.2 van de Wet milieubeheer. In dat geval moet de veroorzaker immers volgens de (procedure)regels van de Wet milieubeheer aansprakelijk worden gesteld voor de kosten van het voorkomen dan wel opruimen van de vervuiling. Van milieuschade is in het algemeen alleen sprake als het watersysteem in een lagere klasse als bedoeld in

Artikel 5.28 Waterwet

1. In deze paragraaf wordt verstaan onder gevaar: omstandigheden waardoor de goede staat van een of meer waterstaatswerken onmiddellijk en ernstig in het ongerede is of dreigt te geraken.
2. Deze paragraaf is niet van toepassing op gevaren die het gevolg zijn van een ongeval als bedoeld in de Wet bestrijding ongevallen Noordzee.

Artikel 5.29 Waterwet

1. De beheerder draagt zorg voor het houden van oefeningen in doeltreffend optreden bij gevaar. Tevens stelt hij voor de waterstaatswerken onder zijn

beheer een calamiteitenplan vast, dat voldoet aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels.

2. In het calamiteitenplan wordt de afstemming op provinciale coördinatieplannen, rampenplannen en voor het waterbeheer van belang zijnde rampbestrijdingsplannen, vastgesteld voor het gebied waarin de waterstaatswerken zijn gelegen, gewaarborgd.
3. Het ontwerp van een calamiteitenplan wordt in elk geval voor commentaar gezonden aan het bestuur van de regionale brandweer en aan burgemeester en wethouders van de gemeenten waarbinnen de waterstaatswerken zijn gelegen.

Artikel 5.3 Waterbesluit

Het door de beheerder vast te stellen calamiteitenplan, bedoeld in artikel 5.2.9 van de wet, bevat ten minste:

- a. een overzicht van de soorten calamiteiten die zich in de watersystemen of onderdelen daarvan kunnen voordoen, waaronder een inventarisatie van de daarmee gepaard gaande risico's;
- b. een overzicht van te nemen maatregelen, met inbegrip van de maatregelen die voortkomen uit de voor de betreffende watersystemen geldende overstromingsrisico-beheerplannen, en het beschikbare materieel, benodigd om de onderscheidene calamiteiten het hoofd te bieden;
- c. een overzicht van de diensten,

de Kaderrichtlijn Water terechtkomt. Maar dat komt naar verwachting slechts zelden voor.

Deze aansprakelijkheidsstelling staat los van de mogelijkheid om op te treden tegen dreiging van minder zware verontreiniging; dat gaat dan via de weg van de normale handhaving (bestuursdwang of dwangsom). Verder kunnen kosten van het opruimen van verontreiniging ook via de privaatrechtelijke regels van het BW worden verhaald op de veroorzaker.

Rijkswaterstaat houdt periodiek oefeningen om ervoor te zorgen dat de organisatie gesteld staat voor de taken die ontstaan als er werkelijk een calamiteit optreedt. Iedere regionale dienst stelt plannen op die inzicht geven in wie waarvoor verantwoordelijk is als zich een noodsituatie voordoet. Binnen Rijkswaterstaat worden personen aangewezen die onmiddellijk zijn op te roepen. Heel belangrijk is een optimale samenwerking met andere betrokken bestuursorganen, politie, brandweer en andere nooddiensten.

Rijkswaterstaat kan dus wettelijke bepalingen schenden om bij calamiteiten aan zijn bijzondere overheidstaak te voldoen. Het optreden in strijd met wettelijke bepalingen moet dan wel echt noodzakelijk zijn. Verder moet het waterstaatswerk achteraf in oude toestand worden hersteld en moet er een evaluatie komen van het optreden.

Gedeputeerde Staten kunnen als toezichthouder bij gevaar in plaats van de waterschappen optreden. De minister van VenW kan op zijn beurt gebruikmaken van een bevoegdheid om voor de provincie op te treden als die naar zijn oordeel verzaakt. In het verleden is van deze bevoegdheid geen gebruikgemaakt.

Een bijzondere regeling ingeval van dreiging van hoog water is te vinden in artikel 3.3. De minister is verantwoordelijk voor het informeren van betrokken bestuursorganen als bij hoge stormvloed de hoogwaterstand het alarmeringspeil overschrijdt.

Verder is voor verontreiniging van de bodem of oever van het oppervlaktewaterlichaam een bijzondere regeling te vinden in artikel 5.15 (zie 10.4 van de Leidraad).

- instanties en organisaties, die bij gevaar kunnen worden ingeschakeld;
- d. een beschrijving van het moment en de wijze van het door de beheerder informeren van burgemeesters en wethouders van de gemeenten waarbinnen de watersystemen of onderdelen daarvan zijn gelegen;
- e. een schema met betrekking tot de calamiteitenorganisatie van de beheerder;
- f. een meld- en alarmeringsprocedure;
- g. een overzicht waaruit blijkt op welke wijze de beheerder de kwaliteit van de calamiteitenorganisatie waarborgt.

Artikel 5.30 Waterwet

1. De beheerder is in geval van gevaar, zolang de daardoor ontstane situatie zulks noodzakelijk maakt, bevoegd de maatregelen te treffen die hij nodig oordeelt, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften, met dien verstande dat hij geen maatregelen treft die in strijd zijn met de Grondwet of met internationaalrechtelijke verplichtingen.
2. Indien het bestuur van een waterschap gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, meldt hij dit onverwijld aan gedeputeerde staten.
3. De beheerder brengt, zodra de feitelijke omstandigheden op grond waarvan toepassing is gegeven aan het eerste lid, dat toelaten, het waterstaatswerk weer zoveel mogelijk in overeenstemming met de in de legger voorgeschreven staat.

4. De beheerder draagt zorg voor een evaluatie van het optreden en verder handelen bij toepassing van het eerste en derde lid. Hij zendt in elk geval een exemplaar van deze evaluatie ter kennisneming aan gedeputeerde staten, alsmede aan burgemeester en wethouders van de gemeenten waarbinnen de waterstaatswerken zijn gelegen.

Artikel 3.3 Waterwet

1. In het belang van het tijdig nemen van maatregelen bij hoog water dat gevaar voor een tot directe kering van het buitenwater bestemde primaire waterkering kan opleveren, draagt Onze Minister zorg dat:
 - a. informatie beschikbaar is over de verwachte afwijkingen van de daartoe door Onze Minister gepubliceerde hoogwaterstanden;
 - b. waarschuwingen en verdere inlichtingen worden verschaft aan de beheerders van primaire waterkeringen en colleges van gedeputeerde staten die het betreft, zodra te verwachten is dat bij hoge stormvloed, hoog opperwater van een van de grote rivieren, hoog water van het IJsselmeer of het Markermeer of, ten gevolge van een combinatie daarvan, de hoogwaterstand het alarmeringspeil overschrijdt.
2. Alarmeringspeilen als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, worden door Onze Minister telkens voor zes jaren vastgesteld bij in de Staatscourant bekend te maken besluit.



14. Organisatorische veranderingen voor de uitvoeringspraktijk van Rijkswaterstaat

14.1 Inleiding

De Waterwet integreert een aantal waterwetten en geeft aan beheerders de taak om het waterbeheer integraal uit te voeren. Daardoor verandert de rol van Rijkswaterstaat. Dit hoofdstuk schetst wanneer dit aan de orde is en hoe hiermee om te gaan.

De medewerkers van Rijkswaterstaat moeten zich instellen op een aantal ontwikkelingen, die voor een deel ook op andere wetgeving dan de Waterwet zijn terug te voeren. De Wet ruimtelijke ordening vergt bijvoorbeeld een actieve opstelling om waterbelangen in beeld te brengen. Rijkswaterstaat moet op basis van een eigen gebiedsvisie ruimtelijke ontwikkelingen in de gaten houden en navenant reageren.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) heeft als consequentie dat waterbeheerders minder direct kunnen sturen op bepaalde activiteiten. Voortaan worden indirecte lozingen geregeld in de omgevingsvergunning. Voor de water(kwaliteits)beheerder resteert een adviesrecht. Rijkswaterstaat wordt dus sterker afhankelijk van andere overheden.

14.2

Organisatorische effecten van de Waterwet voor vergunningverlening en handhaving

14.2.1 Bestaande organisatie Rijkswaterstaat

Overzicht waterwetgeving en bevoegd gezag vóór inwerkingtreding Waterwet

Wet	Onderwerp/taak	Bevoegd gezag
Wet verontreiniging oppervlaktewateren	Oppervlaktewaterkwaliteit	Rijkswaterstaat en waterschap
Wet op de waterhuishouding	Oppervlaktewaterkwantiteit	Rijkswaterstaat
Grondwaterwet	Grondwater	Provincie en waterschap
Wet verontreiniging zeewater	Ontdoen van afvalstoffen op zee	Rijkswaterstaat
Wet op de waterkering	Bescherming tegen overstroming	Rijkswaterstaat en waterschap
Wet droogmakerijen en indijkingen	Droogleggen en indijken	Rijkswaterstaat
(natte deel)		
Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr)	Beheer rijkswaterstaatswerken	Rijkswaterstaat
(natte deel) Waterstaatswet 1900	Algemeen waterstaatsbestuur	Rijkswaterstaat
Wrakkenwet	Opruimen wrakken	Rijkswaterstaat en waterschap
Wet bodembescherming	Waterbodem(sanering)	Rijkswaterstaat en waterschap
Wet milieubeheer	Inzameling stedelijk afvalwater	Gemeente

Rijkswaterstaat is onder de Waterwet het bevoegd gezag in rijkswater voor bovengenoemde watertaken, behoudens voor het grondwater en de inzameling van stedelijk afvalwater.

Binnen Rijkswaterstaat zijn anno 2009 de watertaken bij de regionale diensten organisatorisch heel verschillend belegd. De grote lijn is dat het waterstaatkundig beheer van waterstaatswerken (Wbr) in handen is van het waterdistrict en dat het centraal apparaat van elke regionale dienst de overige taken uitvoert. Binnen het centrale apparaat kunnen de diverse taken zijn verdeeld over verschillende afdelingen. Het waterdistrict voert veelal ook de Scheepvaartverkeerswet uit. Het waterdistrict is georiënteerd op het regionale gebied, dicht bij de burger of het bedrijf. Het centraal apparaat is sterker gericht op grote industrieën en complexe projecten, dicht bij andere kennisonderdelen van Rijkswaterstaat.

14.2.2 Nieuwe organisatie Rijkswaterstaat

Een optimale organisatie voor de uitvoering van de Waterwet, gekoppeld aan het ondernemingsplan van Rijkswaterstaat 'Agenda 2012', moet worden getoetst aan de volgende criteria:

- heldere ingang (landelijk digitaal loket/digitale back office)
- tijdige vergunningverlening
- kwaliteit / kennisborging / interne afstemming (waterkwaliteit, waterkwantiteit, waterbodembodem, veiligheid)
- adequate samenwerking met partners (waterschappen, provincies, gemeenten)
- efficiency
- voldoende gebiedskennis.

Denkbare organisatiemodellen variëren van 'landelijk aangestuurd' tot 'alle taken bij het waterdistrict'. Gezien de wens tot efficiëntieverbetering met behoud van beheerdersbelangen en de publiekgerichte functie, lijkt de keus te gaan naar sturing van acht regionale diensten door het centrale apparaat. Bij de waterdistricten wordt dan een intaker gestationeerd en de Waterdienst fungeert als Landelijk Projectencentrum (LPC).

14.2.3 Organisatorische veranderingen op onderdelen

Algemene regels

De mogelijkheid tot het stellen van algemene regels ter vervanging van de vergunningplicht, is voor Rijkswaterstaat alleen nieuw voor zaken die werden geregeld in de Wbr. De Wvo en de Wwh kenden deze mogelijkheid immers al.

Met algemene regels wil de wetgever de administratieve lasten verminderen. Aan de vergunningvrije activiteiten is overigens wel een meldingsplicht gekoppeld, met de mogelijkheid om in bepaald gevallen maatwerkvoorschriften te stellen. De mate waarin het lukt de lasten te verminderen, is dan ook afhankelijk van het gebruik dat wordt gemaakt van maatwerkvoorschriften. De wetgever gaat ervan uit dat dit slechts in uitzonderingsgevallen nodig is en niet leidt tot het verhinderen van de activiteit.

De organisatie moet zorgen voor een efficiënte administratieve verwerking van de melding en de activiteit opnemen in de planning van de controles.

Rijkswaterstaat moet de begrijpelijke wens om alle activiteiten die waterstaatkundige belangen kunnen raken volledig in de hand te hebben, deels loslaten. Algemene regels geven burgers en bedrijfsleven meer ruimte. Slechts bij uitzondering mag deze ruimte worden ingeperkt. De verwachting is dat Rijkswaterstaat hiertoe niet vaak zal overgaan. De ervaring met de algemene regels in het Activiteitenbesluit bevestigt dit.

Door de ruime vergunningplicht op basis van de oude wetgeving bestonden veel contacten met vergunningaanvragers. In het vooroverleg werden activiteiten aangepast en later in een vergunning gegoten; in andere gevallen leidde dit overleg al tot het inzicht dat de activiteit niet kon worden toegestaan. Als gevolg van de algemene regels zullen deze contacten verminderen en zal de nadruk sterker op handhaving komen te liggen. Hoewel een deel van

de activiteiten vergunningplichtig blijft, zal het takenpakket van de medewerkers van het waterdistrict daardoor wel veranderen.

Een melding brengt de waterbeheerder op de hoogte van een activiteit. Hij kan daarop beheersmaatregelen afstemmen en er kan reden zijn voor controle. Meldingen kunnen ook aanleiding zijn om met voorlichting naar buiten te treden. Met adviezen over de uitvoering en voorlichting over effecten op het waterbeheer, kan de beheerder vaak op positieve wijze bijsturen.

Eén integrale vergunning.

Verscheidende onderdelen van Rijkswaterstaat verlenen vergunningen. Hun werkwijze zal veranderen. Als een vergunningaanvraag voor een activiteit wordt ingediend, moet Rijkswaterstaat de aanvraag toetsen op water(bodem)kwaliteit, waterkwantiteit en waterstaatkundig beheer. De organisatie moet er op worden ingericht dat de beoordeling binnen de wettelijke termijn plaatsvindt. Hieronder staan enkele aandachtspunten.

- De integrale toets op waterdoelstellingen vereist een goede samenwerking tussen de diverse disciplines. Ook moeten aanvragers een duidelijke ingang krijgen.
- Eén intaker als aanspreekpunt bij het waterdistrict om aanvragers op weg te helpen. De back office brengt de integrale vergunning tot stand.
- Een aanvraag van een waterwetvergunning wordt in principe ingediend bij burgemeester en wethouders van de gemeente waar de handeling geheel of gedeeltelijk wordt verricht. Ook kan de aanvraag bij het bevoegd gezag worden ingediend. Het Waterbesluit geeft in paragraaf 6 aan dat de aanvraag schriftelijk of elektronisch kan plaatsvinden. Naar verwachting treedt tegelijk met of kort na de Waterwet de Wabo in werking. De Wabo introduceert een *Landelijke Voorziening Omgevingsvergunning*, een digitaal loket voor aanvragen van een omgevingsvergunning. Rijkswaterstaat heeft het voornemen om hierbij aan te sluiten. Dit voornemen wordt uitgewerkt in het project Handhaving Vergunningverlening, Internet Klantcontact (Havik) 2. Havik 2 is een rechtstreeks gevolg van de ontwikkelingen op wetgevingsgebied en de wensen van de wetgever. Het project moet leiden tot een nieuwe ICT-voorziening die ondersteuning biedt bij vergunningverlening en handhaving door Rijkswaterstaat.
- De nieuwe ‘samenloopregeling’ in artikel 6.17 van de Waterwet spoort Rijkswaterstaat aan om pro-actief in contact te treden met waterschappen en provincies om te komen tot integrale watervergunningverlening. Tijdige afstemming is noodzakelijk.

Leggerplicht

Met de *leggerplicht* voor alle waterstaatswerken wordt een nieuwe richting ingeslagen. De legger is normatief en beschrijft dus waaraan het waterstaatswerk naar ligging, vorm, afmeting en constructie moet voldoen.

De vrijblijvendheid is weg; gegevens over het beheerobject moeten worden vastgelegd en

inzichtelijk gemaakt. Volstond voorheen een intern technisch beheersysteem, nu is ook een actueel openbaar databestand vereist. De organisatie moet hierop worden ingericht; technisch en juridisch beheer moeten naar elkaar toegroeien. De medewerkers zullen hun kennis moeten vastleggen in een legger en deze actueel moeten houden.

Handhaving

Hoofdstuk 8 van de Waterwet geeft geen fundamentele wijziging in de bestaande handhavingsbevoegdheden en dwangmiddelen. Toch zal het *toezicht op de naleving* veranderen. Behalve toetsing op naleving van de vergunningregels is controle nodig van de algemene regels bij de uitvoering van niet-vergunningplichtige activiteiten en het naleven van de meldingsplicht. Het gebiedsspecifiek toezicht zal intensiever moeten worden om tijdig op de hoogte te kunnen zijn van (onwenselijke) activiteiten.

Als gevolg van externe samenloop kan Rijkswaterstaat als hoogste bevoegd gezag extra handhavingstaken krijgen of verliezen (zie hoofdstuk 8.2).

Eerder zijn de effecten van de Waterwet op de handhaving aan de orde gekomen. Hieraan kan worden toegevoegd dat het toezicht op een integrale vergunning een bredere kennis van de toezichthouder vergt. Dit stelt hogere eisen aan het kennisniveau.

14.3 Samenwerking

Burgers en bedrijven

De Waterwet moet voor burgers en bedrijven meer transparantie en minder administratieve lasten opleveren. Rijkswaterstaat wil zich manifesteren als publieksvriendelijke organisatie: laagdrempelig en gericht op samenwerking. Rijkswaterstaat kan hieraan voldoen door bij de uitvoering van de Waterwet vaste contactpersonen in de organisatie aan te wijzen.

Bij voorkeur in het organisatieonderdeel dat dicht bij de burger en het bedrijf staat: het waterdistrict. Voor de meer specifieke industriële lozingen moeten de korte lijnen tussen bedrijfsleven en medewerkers van Rijkswaterstaat blijven bestaan. Kern moet zijn dat Rijkswaterstaat voor de buitenwereld als één organisatie naar buiten treedt en dat de interne afstemming 'ongemerkt' plaatsvindt.

Wm-gezag en waterschappen

De onder de oude regelgeving geldende coördinatieregeling tussen Wm-vergunning en Wvo-vergunning blijft bestaan, maar dan verankerd in de Wabo en de Waterwet. Het bevoegd gezag op grond van de Wabo – gemeente, provincie of omgevingsdienst – wordt een belangrijke partner bij uitvoering van de Waterwet. Behalve samenwerking op grond van de wet (coördinatie, advies indirecte lozingen, doorzendplicht) is de informele samenwerking van groot belang. Activiteiten die effect kunnen hebben op het waterbeheer, variërend van een nieuw bedrijf tot de aanleg van een industrieterrein, moeten in een vroeg stadium bekend zijn. Het liefst voordat Rijkswaterstaat een afschrift van een aanvraag of een verzoek

om advies ontvangt. Het onderhouden van contacten, netwerken en het vastleggen van werkafspraken moet dan ook verder worden geïntensiveerd.

14.4 Toekomstbeeld

Voor eind 2014 wordt de Waterwet geëvalueerd. Hoogstwaarschijnlijk zal vrij snel na inwerkingtreding de eerste wetswijziging nodig blijken. Al snel zal duidelijk worden welke concrete veranderingen de Waterwet met zich meebrengt. De ‘waterpartners’ zullen hopelijk steeds sterker naar elkaar toegroeien en, uitgaande van de (internationale) stroomgebiedsindeling en watersystemen, goed samenwerken. Rijkswaterstaat bedient burgers en bedrijven bij hun initiatieven en bedrijfsuitoefening optimaal zonder dat de algemene waterbelangen in gevaar komen. Als alles goed verloopt, kunnen de ambities voor waterkwaliteit en waterveiligheid die zijn verwoord in de verschillende plannen van Rijkswaterstaat, met behulp van een slagvaardige en kwalitatief hoogwaardige uitvoeringsorganisatie volledig worden waargemaakt.

Lijst met afkortingen

AbRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Barim	Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit)
Bbi	Besluit lozingen buiten inrichtingen
Bbk	Besluit bodemkwaliteit
bg	bevoegd gezag
Bgr	Beleidslijn grote rivieren
Bkl	basiskustlijn
Bkhn	Besluit kwaliteitseisen en handhaving milieubeheer
Bpr	Binnenvaartpolitiereglement
BPRW	Beheer- en ontwikkelplan voor de Rijkswateren
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BW	Burgerlijk Wetboek
DGW	Directoraat-Generaal Water
EEZ	Exclusieve economische zone
Ffw	Flora- en faunawet
Gpbv	geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging
Gww	Grondwaterwet
HDJZ	Hoofddirectie juridische zaken
IPO	Interprovinciaal overleg
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KRM	Kaderrichtlijn Mariene strategie
KRW	Kaderrichtlijn Water

LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
m.e.r.	milieueffectrapportage
MER	milieueffectrapport
NWO	Nationaal Wateroverleg
NWP	Nationaal waterplan
Ogw	Ontgrondingenwet
PKB	planologische kernbeslissing
Ror	Richtlijn overstromingsrisico's
Sww	Scheepvaartverkeerswet
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
UvW	Unie van Waterschappen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet bodembescherming
Whvbz	Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Ws	waterschap
Wtb	Waterbesluit
Wtr	Waterregeling
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
Wwh	Wet op de waterhuishouding
Wwk	Wet op de waterkering

Index

- basiskustlijn 97, 186
- beheergrenzen 11, 14, 17, 18, 19, 190
- Beheerplan rijkswateren 190
- beroep 20, 38, 42, 46, 65, 66, 70, 88, 89, 94, 95, 102, 110, 112, 113, 122, 126, 127
- beschermingszone 20, 34, 92, 96, 152, 154, 165
- bestuurlijke lus 102, 192
- calamiteiten 34, 37, 38, 94, 167, 175, 176
- Deltawet 26
- drogere oevergebieden 13, 14, 15, 16, 17, 77, 133, 134
- gebiedskwaliteit 115, 116, 132, 135, 136, 137, 143, 144
- gedoogplichten 110, 113, 125, 165
- gemeentelijke watertaken 169, 190
- gevaar 50, 92, 94, 144, 148, 159, 172, 175, 176, 177, 184, 191
- grensoverschrijdend geval 133, 137, 139, 191
- handreiking beoordeling waterbodems 132, 134, 136, 137, 138, 143, 144
- handreiking samenloop 122
- heffing 105, 106, 107, 108
- indirecte lozingen 81, 82, 84, 85, 86, 87, 102, 103, 179, 183
- Kaderrichtlijn water 26, 27, 28, 29, 34, 35, 36, 37, 38, 47, 81, 82, 171, 177, 187
- leges 66, 109, 192
- legger 19, 20, 21, 56, 113, 127, 165, 177, 182, 183
- lozing 17, 69, 72, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 85, 86, 90, 99, 107, 108, 140, 153, 159, 169, 195
- modelvergunning 75
- nadeelcompensatie 63, 111, 191
- Nationaal waterplan 187, 190
- Noordzee 16, 19, 20, 28, 37, 39, 40, 41, 87, 93, 95, 97, 175
- omgevingsloket 8, 119, 120
- omgevingsvergunning 81, 84, 85, 86, 88, 119, 120, 169, 179, 182
- onderhoud 12, 16, 17, 37, 56, 93, 94, 98, 109, 114, 125, 126, 127, 131, 132, 140, 141, 145, 152, 154, 165, 191
- ontgrondingen 149, 171
- oppervlaktewaterlichaam 13, 14, 15, 16, 21, 22, 33, 38, 56, 58, 70, 71, 76, 77, 78, 90, 91, 93, 94, 96, 106, 107, 114, 115, 127, 128, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 143, 145, 146, 147, 148, 149, 152, 165, 176
- organisatorische veranderingen 120
- overgangsrecht vergunningen 66, 102, 161
- overstromingsrisico 28, 29, 30, 31, 32, 35, 62, 167, 187
- peilbesluit 12, 45, 46, 47, 110, 111

projectplan 18, 21, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 93, 111, 141, 142, 149
 rechtsbescherming 20, 58, 112
 revisievergunning 100, 101
 Richtlijn overstromingsrisico's 26, 29
 ruimtelijke ordening 21, 26, 27, 45, 56, 57, 59, 62, 63, 64, 65, 93, 113, 166, 167, 168, 171, 179, 186, 187
 samenloop bevoegdheden 122
 schadevergoeding 52, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 136
 scheepvaart 36, 46, 50, 51, 94, 97, 126, 143, 154, 164, 167
 subsidie 116, 117
 toegangsverbod 154
 verdringingsreeks 47, 48, 49, 50, 51, 52
 vergunningverlening 8, 38, 39, 75, 76, 77, 87, 91, 97, 120, 149, 152, 164, 170, 180, 181
 Wabo 5, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 102, 103, 119, 149, 157, 169, 170, 171, 179, 182, 183, 187
 waterakkoorden 1, 9, 52, 53
 waterbergingsgebieden 21, 22, 113
 waterbodems 1, 8, 14, 15, 115, 126, 131, 132, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 143, 144
 waterdoelstellingen 75, 182
 waterhoeveelheden 90
 waterkeringen 7, 8, 9, 13, 14, 19, 20, 21, 25, 37, 49, 55, 57, 60, 61, 62, 66, 93, 95, 116, 163, 167, 171, 172, 177, 190
 Waterregeling 1, 8, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 73, 78, 90, 92, 93, 94, 97, 98, 108, 109, 134, 139, 141, 153, 157, 164, 187, 192
 watersysteem 7, 8, 14, 16, 17, 28, 38, 39, 45, 57, 62, 75, 106, 107, 120, 131, 132, 137, 142, 143, 144, 152, 154, 164, 165, 175
 watertoets 39, 166, 168
 watervergunning 8, 17, 18, 56, 58, 59, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 79, 81, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 93, 100, 102, 103, 119, 120, 121, 122, 126, 140, 141, 151, 152, 153, 155, 161, 164, 165, 168, 169, 171, 191
 Wet ruimtelijke ordening 21, 26, 27, 56, 57, 59, 63, 64, 65, 113, 166, 171, 179, 187
 Wrakkenwet 8, 171, 172, 180
 zorgplichten 169
 zwemwater 32, 33, 34, 189

Vergelijkingstabel

Artikelen Waterwet/Waterbesluit	Artikelen oude waterwetten	Leidraad (hfdst)
1.2 aanwijzing stroomgebiedsdistricten	2a Wwh	3.2
2.1 rangorde bij watertekorten	nieuw	4.2
3.1 Waterwet/Waterbesluit, bijlagen 2 en 3: (grondslag) beheergrenzen	- Besluit aanwijzing zijwateren - 2 Wwh - waterstaatkundig beheer: 1, 1a en 1b Wbr/2a Wbr, 1 Waterstaatswet 1900	2
3.5 en 3.6 gemeentelijke watertaken	nieuw	12.4
4.1 Nationaal waterplan	3 Wwh (Nota waterhuishouding)	3.2
4.6 / 4.14-4.18 Waterbesluit Beheerplan rijkswateren	5 Wwh	3.3
waterakkoord	17-23 Wwh	4.3
5.1 leggerplicht	- voor primaire waterkeringen: 13Wwk - voor andere waterstaatswerken: nieuw	2.4
5.2 Peilbesluit	16 Wet op de waterhuishouding	4.1
5.4 projectplannen	- voor primaire waterkeringen: 7 e.v. Wwk - voor overige waterstaatswerken: nieuw	5 5
5.20: gedogen betreden woning t.b.v. onderzoek	6, 7 Waterstaatswet 1900	9

Artikelen Waterwet/Waterbesluit	Artikelen oude waterwetten	Leidraad (hfdst)
5.21 en 5.22: gedogen onderzoeken	31 en 32 Grondwaterwet	9
5.23: gedogen onderhoud en herstel	9 en 11 Waterstaatswet 1900	9
5.24: gedogen aanleg/wijziging waterstaatswerk	12 en 12a Waterstaatswet 1900	9
5.25: gedogen o.a. meetmiddelen	10 Waterstaatswet 1900	9
5.26: gedogen waterbergingsgebieden	nieuw	9
5.27: gedogen grondwater-onttrekkingen/infiltratie	33 en 35 Grondwaterwet	9
5.28-5.31: gevaar	- 67 – 78 Waterstaatswet 1900	13
5.15 Ongewoon voorval bodem	35 en 30 Wbb	10.4
5.16 Onderzoeksbevel & beveiligingsmaatregelen bodem	43 Wbb	10.4
5.17 Grensoverschrijdende gevallen van bodemverontreiniging	Nieuw	10.4
5.18 Overlegplicht	63a, vijfde lid Wbb	10.4
5.19 Grondslag AMvB waterbodem	Nieuw	10.7
6.2-6.5 watervergunning		
6.2 Waterwet/6.2-6.3 Waterbesluit (waterkwaliteit)	2-4 Wvo, art. 4 Wvz	6.4
6.5 Waterwet/6.17-6.19 Waterbesluit (waterkwantiteit)	24 uitvoeringsregeling Wwh	6.5
6.4 Waterwet/7.1-7.2 Waterbesluit	Grondwaterwet	6.6
6.10 Waterwet (toegang rijkswaterstaatswerken)	6 Wbr	2.3
6.5 Waterwet/6.12- 6.16 Waterbesluit/ Wtr (gebruik waterstaatswerken)	2 Wbr, 1 van de Wet droogmakerijen en indijkingen	6.7
6.8 Zorgplicht bodem	13 Wbb	10
6.9 meldingsplicht nieuwe waterbodemverontreiniging	27 Wbb	10
6.17 (samenloopbepaling)	nieuw	8.2
7.14 nadeelcompensatie	nieuw	7.3
7.17: Schadeverhaal	41 Wwh, 40 Gww, 9 Wvo, 78 Waterstaatswet 1900	7.3

Artikelen Waterwet/Waterbesluit	Artikelen oude waterwetten	Leidraad (hfdst)
7.21-7.22: Schade aan waterstaatswerken	9 Wbr	7.4
7.23 : Subsidies waterkering	12 Wwk	7.5
8.1	Waterstaatwet 1900 artikel 44, 1e lid Wet droogmakerijen en indijkingen 1904 8, tweede lid Wbb 95, tweede t/m vijfde lid Wvo 29	11.2
8.2	nieuw	11.2
8.3	Wbr 5 Wvo 30 jo 18.4 WM Wvz 12 jo 18.4 WM Wbb 95 jo 18.4 WM Wet droogmakerijen artikel 8 Wwh 53	11.3
8.4	Wvo 30 jo 18.12 WM Wvz 9, eerste lid, onder a en b Wwh 30	11.4
8.5	Wbr 7 Wvo 30 jo 18.7 WM Wwh 58 Wbb 95 jo 18.7 WM Wvz 12 jo 18.7 WM	11.5
8.6	Wvo 30 Wbb 95 WVZ 12	11.6
8.7	Wvo 30 jo 18.6 WM WVZ 12 jo 18.6 WM Wbb 95 jo 18.6 WM	11.7
8.8	Wvz 17	11.8
8.9	Wvz 1a	11.9
8.10	Wvz 13	11.9
9.1-9.5 (bestuurlijke lus)	nieuw	6.10
-	Besluit leges vervalt	7.2
Instellingsbesluit Rijkswaterstaat	Organiek Besluit Rijkswaterstaat	2.1
Bijlage IV Waterregeling/6.16 Wtr	Kaarten Besluit rijksrivieren (2a Wbr)	2.2/6.7



Colofon

Uitgave

December 2009

Corporate dienst Rijkswaterstaat
Afdeling bestuurlijke en juridische zaken, expertise
Griffioenlaan 2
Utrecht

Auteurs

Rijkswaterstaat, Corporate dienst:
Jitske Brommet, Eefje Bruinsma, Willemijn Hoekveld,
Claudia van Hoorn, Sussanne Strolenberg

Rijkswaterstaat, Noord-Brabant: Sylvia de Bruin
Rijkswaterstaat, Noord-Holland: Clemens Duurland
Rijkswaterstaat, Noord-Nederland: Eelco Slaaf
Rijkswaterstaat, Oost-Nederland: Gerrit Slendebroek
Rijkswaterstaat, Zuid-Holland: Sandra de Waal
Rijkswaterstaat, Utrecht: Juliëtte de Wilt-Hanssen

Inspectie Verkeer en Waterstaat: Erik de Beer

eindredactie

Claudia van Hoorn

ontwerp

VormVijf, Den Haag

druk

Ando



Dit is een uitgave van

Rijkswaterstaat

Kijk voor meer informatie op
www.rijkswaterstaat.nl
of bel 0800 - 8002
(ma t/m zo 06.00 - 22.30 uur, gratis)

december 2009 | WD1209VV130